RODRIGO ESPAÑA RUIZ

# EL SISTEMA ELECTORAL BINOMINAL CHILENO: ¿EL FIN DE UN ENCLAVE AUTORITARIO INSTITUCIONAL?[1]

Las elecciones son el método democrático a través del cual se designan las autoridades públicas, corresponden a una forma de participación política y constituyen una importante fuente de legitimación del sistema político. Asimismo, estas permiten expresar la confianza de los ciudadanos en los candidatos electos, representar las opiniones e intereses de un conjunto de votantes y canalizar los conflictos políticos mediante procedimientos pacíficos. De ahí deriva la importancia del sistema electoral, en tanto que éste regula y establece las normas mediante las cuales se determinan los límites (territorial o poblacional), de las circunscripciones; las condiciones y exigencias para las candidaturas; el mecanismo de votación; y el método de conversión de votos en escaños.[2]

En Chile existe un intenso debate en torno al sistema electoral. La discusión sobre la necesidad, oportunidad y conveniencia de modificar el sistema electoral heredado de la dictadura ha estado presente en la agenda política por cerca de 20 años. Desde la recuperación de la democracia los cuatro gobiernos de la Concertación Democrática han intentado introducir modificaciones que transformen el sistema electoral chileno, de tal manera que el Congreso Nacional (Cámara de Diputados y Senado) y las autoridades locales (alcaldes y concejales) reflejen adecuadamente las distintas sensibilidades políticas y sociales del país. Sin embargo, estas iniciativas se han enfrentado constantemente a la oposición de la derecha política chilena. No obstante, se han logrado introducir modificaciones sustanciales, las cuales se pueden constatar a través de los cambios incorporados al mecanismo para la elección de las autoridades locales, así como la eliminación de los senadores designados y la inscripción automática en los registros electorales.[3]

---

[1] Es necesario destacar que este artículo, en su gran mayoría, es la versión en español del capítulo II de la tesis doctoral en Ciencia Política del autor, la cual será publicada en francés en el 2011. Igualmente, el autor agradece los asertivos, pertinentes y, por ende, valiosos comentarios de Paulina Muñoz Fabregat.

[2] Dieter Nohlen, *Sistemas electorales y partidos políticos*, Fondo de Cultura Económica, México 1998, págs. 11–18.

[3] En el último año del gobierno de Michele Bachelet, el 27 de marzo de 2009, después de un intenso debate fue promulgada la Ley N°20337 la cual modificó la Constitución Política de 1980.

El debate en torno a las posibles reformas al sistema binominal ha estado marcado por el enfrentamiento de dos posiciones. Por un lado, los críticos argumentan que el sistema binominal carece de legitimidad democrática, por cuanto fue diseñado por el régimen de Pinochet sin la discusión y participación del conjunto de las fuerzas políticas, en especial de los partidos políticos que en esos años constituían la oposición a la dictadura. Igualmente sostienen, que este sistema cumple una función de contención de la soberanía popular al sobre-representar a la segunda Mayoría electoral (en este caso la derecha) y deja a un significativo sector de la ciudadanía sin representación en el parlamento, principalmente a la izquierda chilena. Según los críticos del binominal, este sistema fue diseñado con el claro objetivo de favorecer a las fuerzas políticas que apoyaban a la dictadura de manera que estas resguarden el legado institucional y político de la dictadura. Por lo tanto, según los retractores del sistema electoral chileno, este es un enclave autoritario institucional.

Por otro lado, los defensores del sistema argumentan que este otorga estabilidad y gobernabilidad al país, pues obliga a que se constituyan dos grandes coaliciones políticas para las elecciones, las cuales tienden a mantenerse una vez finalizado el proceso electoral, evitando así el multipartidismo y moderando las posiciones ideológicas. Este sector también plantea que con este tipo de sistema la Mayoría política se ve en la obligación de establecer amplios consensos, al interior del Congreso, para la aprobación de las leyes. En efecto, el sistema binominal hace extremadamente difícil que una sola fuerza política obtenga los escaños necesarios en el parlamento que le permitan la aprobación de ciertas leyes sin recurrir a la configuración de alianzas con otras fuerzas políticas. De esta forma el sistema, según los defensores, garantiza el respeto y la voluntad de las minorías contra la arbitrariedad de las mayorías.

En el presente artículo intentaremos establecer que el sistema electoral binominal fue concebido como un enclave autoritario institucional, en razón del contexto en el cual se originó, del carácter arbitrario para la delimitación del mapa electoral (circunscripciones senatoriales y distritos), pero además por el método de asignación de escaños según las votaciones obtenidas por las listas y candidatos. Una vez establecido lo anterior, observaremos en qué medida los efectos de dicho sistema electoral han sido anulados o neutralizados. Igualmente intentaremos mostrar que a pesar del hecho que el sistema, en un primer momento, benefició a los sectores políticos que apoyaron la dictadura (en particular Renovación Nacional y la Unión Demócrata Independiente), en los hechos, los partidos políticos que integran la concertación Democrática también

Esta ley establece que todo ciudadano chileno una vez cumplido los 18 años será automáticamente inscrito en los registros electorales, sin embargo el ejercicio del voto será voluntario. Esta ley modifica la disposición existente hasta esa fecha, en la cual la inscripción en los registros electorales era voluntaria, pero el ejerció del voto era obligatorio una vez inscrito.

se han visto favorecidos con este sistema electoral. Para evidenciar lo anterior se analizarán los resultados de las elecciones de diputados y senadores entre los años 1989 y 2009. No obstante, consideramos necesario primero mostrar como el actual sistema electoral ha sido una ruptura con la tradición electoral y democrática chilena, pero a la vez ha introducido significativas innovaciones que han permitido dotar de mayor gobernabilidad al sistema político chileno.

## LOS SISTEMAS ELECTORALES CHILENOS PRE-DICTADURA: ¿ENTRE TRADICIÓN DEMOCRÁTICA E INGOBERNABILIDAD?

En Chile antes del sistema electoral binominal existieron tres sistemas electorales, todos ellos intentaron, a su manera, otorgar una mayor legitimidad democrática a las autoridades electas. A continuación presentaremos la evolución de estos tres sistemas a través de los mecanismos para la elección del Presidente de la República, los senadores y los diputados.

El primero de estos se denominaba sistema de listas completas y se utilizaba para elegir a los diputados, los electores de los senadores y del Presidente de la República. Según este mecanismo resultaban electos todos los candidatos de la lista que obtuvieran la mayor cantidad de votos, no era necesario obtener la mayoría absoluta, el triunfo por sólo un voto bastaba para que se impusiera una lista por sobre otra. El problema con este sistema era que la lista ganadora se llevaba todos los cargos dejando a todas las otras listas sin representación.[4] Igualmente, en este sistema el Presidente de la República y los senadores eran electos por sufragio popular indirecto, esto quiere decir que estos eran designados por los grandes electores, los cuales eran electos por la ciudadanía. Hay que destacar que sólo los hombres mayores de 21 años, no analfabetos podían ejercer el derecho a voto, es decir, un porcentaje muy reducido de la población chilena.

Si bien este sistema tendió a generar un bipartidismo (de los partidos Liberal y Conservador) con el tiempo se fue ampliando el número de partidos políticos con representación parlamentaria. Durante la aplicación de este sistema el Congreso Nacional estuvo constituido por un parlamento integrado por 52 diputados y un Senado compuesto por 20 miembros. El sistema de listas completas estaba consagrado en la Constitución de 1833 y estuvo vigente hasta 1874.

El segundo sistema electoral no introdujo ningún cambio en el mecanismo de designación de los senadores o del Presidente de la República. A partir de la vigencia de este sistema el Presidente de la República no puede ejercer un segundo mandato consecutivo. La gran innovación con este sistema es la modificación

[4] Ricardo Gamboa, *El Establecimiento del Sistema Binominal*, en: Carlos Huneeus (comp.), *La reforma al sistema binominal en Chile. Una contribución al debate*, Fundación Konrad Adenauer, Santiago-Chile 2006, págs. 46–47.

en el método para elegir a los diputados al cual se le conocerá como el sistema de voto ponderado o voto acumulativo. El sistema de voto acumulativo reguló las elecciones para diputados entre 1874 y 1925. Este consistía en que cada elector tenía la misma cantidad de votos que cargos a completar, así podía distribuir sus votos entre los candidatos de su preferencia.[5] Si había cinco escaños a elegir cada uno de los ciudadanos[6] poseía cinco votos, los cuales podía distribuir libremente. El ciudadano, si quería, destinaba todos sus votos a un solo candidato o a varios. No era obligatorio que otorgara un solo voto a un solo candidato. Los candidatos con las más altas mayorías resultaban electos.

Uno de los resultados más notorios en el cambio del método de asignación de escaños para la designación de los miembros Congreso Nacional, fue el aumento del número de representantes de ciertos sectores tradicionalmente excluidos bajo el primer sistema electoral. Este sistema dio la posibilidad que fueron electos candidatos de distintas listas, ampliando con ello el espectro político. Así esta innovación en el sistema electoral ayudó en gran medida a terminar con el bipartidismo, esto por cuanto incentivó la formación de nuevos partidos políticos. Ejemplo de lo anterior es el aumento del número de partidos con representación en el Congreso Nacional.[7] Otra diferencia sustancial con el primer sistema electoral es la imposibilidad de acumulación de mandatos, por parte de los miembros del Congreso Nacional, y de reelección del Presidente de la República. Igualmente, en este sistema se redujo a seis años el período de ejercicio de los senadores, mientras que en caso de los diputados continuó siendo de 3 años. En ambos caso se permitió la reelección. En cuanto al número de representantes, si bien al inicio de este sistema (la elección de 1876) el Poder Legislativo estaba constituido por 108 diputados y 26 senadores, en la última elección realizada con este sistema (la elección de 1924) la Cámara de Diputados ya contaba con 118 integrantes y el Senado había aumentado su número a 32 miembros, esto debido a reformas que se introdujeron en el sistema electoral que tenían por objetivo reflejar en el Congreso Nacional el crecimiento demográfico que experimentaba el país.

---

[5] Ricardo Gamboa, *op. cit.*, pág. 47.

[6] El número de ciudadanos que podían ejercer el derecho a voto era relativamente reducido. Los ciudadanos con este derecho eran solo los hombres mayores de 21 años que supieren leer y escribir. En 1876, al debut de la aplicación de este sistema electoral, solo 31.366 chilenos estaba habilitados a votar en las elecciones parlamentarias, es decir el 1,5% del total de la población total del país. Si bien, el número de chilenos que fueron habilitados a votar fue aumentando progresivamente durante la vigencia de este sistema, este porcentaje no logró superar el 10% del total de la población chilena. En 1924, en la última elección en la cual se utilizó este sistema, solo votaron 350.000 personas, es decir el 9,18% de los chilenos a esa fecha.

[7] En las elecciones para diputados de 1876 dos nuevos partidos obtienen representación parlamentaria: el Partido Liberal Democrático y el Partido Liberal Doctrinario.

El tercer de los sistemas surge dentro de un proceso más amplio de reforma política, en el cual se incluye la promulgación de la Constitución Política de 1925. Este sistema incorpora cambios significativos en cuanto al procedimiento para designar a los diputados, senadores y al Presidente de la Republica. Es a partir de la elección presidencial de 1925 que por primera vez se comienza a elegir al jefe de Estado en forma directa y por sufragio popular. Durante la vigencia de este sistema (1925–1973), el candidato presidencial que obtenga la mayoría absoluta de votos, es decir, más del 50% del total de los votos válidamente emitidos, será nombrado Presidente de la República. Pero en la eventualidad que el candidato más votado no lograra obtener esta mayoría, le correspondía al Congreso Nacional elegir al nuevo Presidente de la República entre los dos candidatos más votados en dicha elección presidencial. Entre 1925 y 1973 en cuatro oportunidades el Congreso debió aplicar este procedimiento para designar al Presidente de la Republica, en todas estas situaciones los parlamentarios optaron por ratificar como primer mandatario a aquel candidato que obtuvo la mayor cantidad de sufragios populares, así el Presidente de la Republica era el reflejo de la voluntad de la mayoría de los ciudadanos que habían participado en esa elección presidencial.[8]

En cuanto a las elecciones para los integrantes del Congreso Nacional, la Constitución de 1925 determinó que la elección de los diputados y senadores se haría a través de un sistema electoral que permitiera en la práctica una efectiva proporcionalidad en la representación de las opiniones y de los partidos políticos.[9] Aquello obligó a que se modificara el mecanismo mediante el cual se elegían los parlamentarios, introduciendo el sistema de representación proporcional basado en la fórmula D'hondt. En el sistema también se estableció que la cantidad de diputados por distrito sería variable y que dependería del número de habitantes de cada uno de ellos. Por lo tanto habría distritos plurinominales. En lo que se refiere a los senadores, éstos serían electos por agrupaciones que corresponderían a un espacio territorial compuesto por un número variable de provincias.[10] A diferencia de los diputados, estos tendrían una relación

[8] Los presidentes electos mediante este procedimiento fueron: Gabriel González Videla en 1946; Carlos Ibáñez del Campo en 1952; Jorge Alessandri en 1958; y Salvador Allende en 1970.

[9] Articulo 25 de la Constitución Política de Chile de 1925, versión electrónica disponible en: http://www.bcn.cl

[10] Las provincias eran las divisiones político-administrativas más grandes del país; ellas estaban compuestas por los departamentos, los cuales estaban, a su vez, integrados por las comunas. La comuna fue una innovación en la división político-administrativa del país, establecida mediante la Constitución de 1925. En las primeras elecciones parlamentarias donde fue utilizado este sistema electoral, Chile estaba dividido en 22 provincias. Se determinó que las agrupaciones quedarían establecidas de la siguiente manera: cinco agrupaciones senatoriales compuestas por tres provincias cada una; otras tres, integradas por dos provincias cada una; y finalmente, la provincia de Santiago quedó como una sola agrupación senatorial.

de representatividad territorial y no demográfica. Cada agrupación elegiría cinco senadores. Igualmente, se estableció que el número de diputados y senadores se modificaría en función de los cambios demográficos que experimentara el país. Esto explica el aumento de 132 diputados en la elección de 1925 a 150 diputados en la elección de 1973. En cuanto a los senadores, el incremento sólo fue de 45 a 50 senadores durante el mismo período.

El resultado de este cambio fue un importante aumento del número de partidos políticos con representación en el Congreso Nacional, como se puede constatar en el gráfico número 1. Entre las elecciones parlamentarias de 1932 y 1957 se observa la mayor proliferación de partidos políticos que logran obtener un escaño en el parlamento en Chile. Incluso es en este período, en la elección de 1953, que se registra la más alta cantidad de partidos políticos en la historia chilena. Este fenómeno se debió, entre otros factores, a que el sistema no exigía mínimos legales para obtener representación, así es que se promovía de alguna forma la creación de nuevos partidos y/o la división de los existentes.[11] Sin embargo, a partir de la década de los sesenta, en un contexto de polarización ideológica, el sistema de partidos políticos tiende a estructurase en tres grandes bloques. Aquello genera un efecto de concentración de los votos en siete partidos[12], reduciendo de manera significativa la cantidad de partidos políticos con representación en el Congreso Nacional.

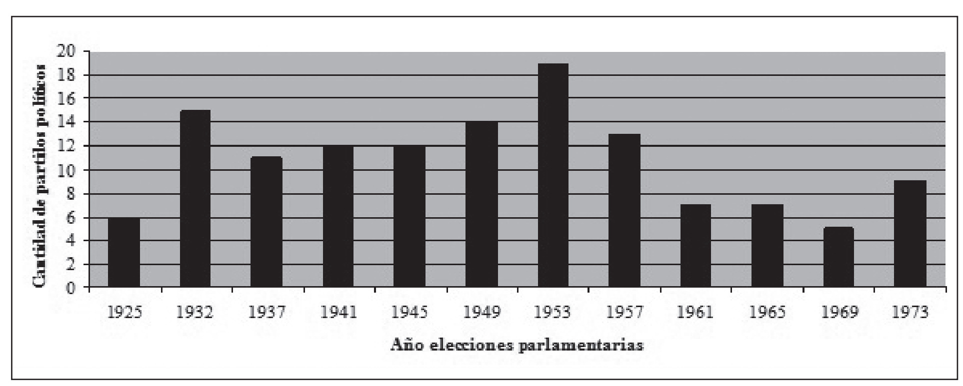



Gráfico 1. Evolución de la cantidad de partidos políticos con representación parlamentaria en Chile (1925-1973)

Fuente: elaboración propia a partir de información disponible en el Servicio Electoral de Chile

Igualmente, es durante la vigencia de este sistema electoral que se introducen importantes modificaciones a la legislación que tendrán por efecto el aumento

[11] Ricardo Gamboa, *op. cit.*, pág. 49.

[12] Desde las elecciones parlamentarias de 1961, los escaños en el congreso se distribuyeron alternativamente entre los partidos Comunista, Socialista, Liberal, Conservador, Nacional, Democrático Nacional, Demócrata Cristiano y Radical.

de ciudadanos inscritos en los registros electorales, como se puede observar en el gráfico número 2. Por una parte, se realizan cambios en el sistema para incorporar a sectores de la sociedad históricamente marginados, como es el caso de las mujeres y los analfabetos. En 1949, se aprueba la ley que otorga el derecho de voto a las mujeres en las elecciones presidenciales, derecho que pueden comenzar a ejercer solo a partir de las elecciones de 1952.[13] En cuanto a los analfabetos, en 1970, durante el gobierno de Eduardo Frei Montalva, se logra introducir una reforma constitucional que autoriza a votar a las personas analfabetas. Estas dos modificaciones en el sistema electoral permitieron darle un carácter más inclusivo al sistema político. Por otra parte, en 1962 se establece como obligatoria la presentación del certificado de inscripción en los registros electorales para poder realizar trámites en la administración pública y en actuaciones civiles. Esta medida administrativa tuvo una repercusión significativa sobre el padrón electoral provocando un alza en la cantidad de personas que estaban hasta esa fecha inscritas.

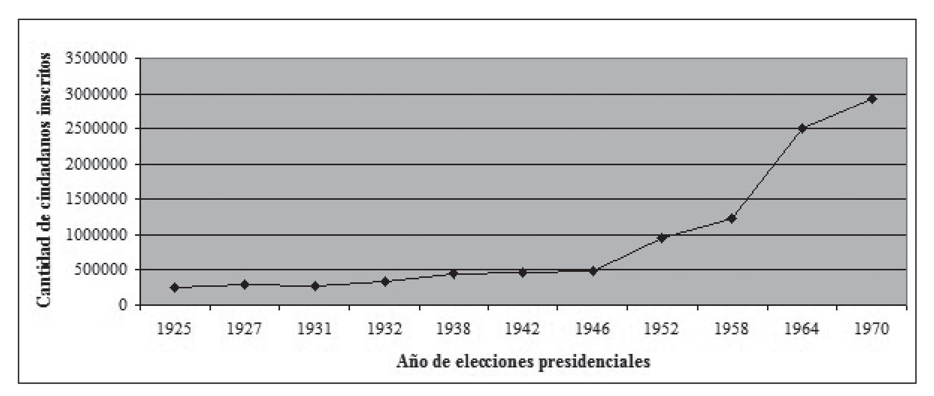



Gráfico 2. Evolución del padrón electoral en Chile (1925-1970)
Fuente: elaboración propia a partir de información disponible en el Servicio Electoral de Chile

Asimismo, en términos de transparencia del proceso mismo de votación, en 1958, el sistema electoral se ve beneficiado de un proceso de modernización del Estado en el cual se introduce la cédula única de identidad, aquello reduce sustancialmente el cohecho.[14] Tradicionalmente, en Chile el cohecho era una práctica común que se realizaba en el sector rural de país. Ahí los latifundistas pagaban en dinero, regalos o fiestas los votos que la gente entregaba a los candidatos del partido político al cual pertenecía o apoyaba el latifundista del lugar. En muchos casos, los votantes recibían el voto ya marcado con las preferencias

[13] Las mujeres, antes de esta reforma electoral, sólo estaban habilitadas para votar en las elecciones municipales. Igualmente, no podían ser candidatas a ningún puesto de representación popular.

[14] Carlos Huneeus, *La necesidad de la reforma electoral*, en: Carlos Huneeus (comp.), *La reforma al sistema binominal en Chile. Una contribución al debate*, Fundación Konrad Adenauer, Santiago-Chile 2006, pág. 21.

de quien ejercía el cohecho o simplemente algunos ciudadanos votaban más de una vez ya que no existía un mecanismo de control eficiente en los locales de votación. El cohecho era una práctica arraigada principalmente en los partidos tradicionales chilenos, entiéndase el Partido Liberal, el Conservador, Nacional y, en alguna medida, el Partido Radical. Quizás un efecto inmediato de la utilización de la cédula única se puede apreciar en la elección parlamentaria de 1961, ahí los partidos acostumbrados a utilizar el cohecho bajaron su representación en el Congreso Nacional en el 19,7%.[15]

Durante la vigencia de este sistema electoral se logró realizar avances sustanciales en dos aspectos centrales como son la ampliación de la ciudadanía, al reducir la exclusión de algunos sectores de la sociedad, y la trasparencia e igualdad del proceso eleccionario mismo al disminuir la práctica del cohecho. Sin embargo, el sistema continuó conteniendo debilidades tanto en las elecciones parlamentarias como en las presidenciales. Bajo este sistema existió una proliferación de partidos políticos que provocó una expansión en la oferta de promesas y programas políticos destinados a seducir a los ciudadanos en las elecciones parlamentarias. Por lo tanto, hubo un aumento en la cantidad y diversidad de partidos políticos. La gran mayoría de estos partidos logró obtener al menos un representante en el Congreso Nacional.

Este sistema, como los precedentes, contenía debilidades que atentaban contra la representatividad y gobernabilidad. Así, es posible observar que en relación a los miembros del Congreso Nacional, la principal debilidad estaba dada por el hecho de que algunas circunscripciones distritales estaban excesivamente sobre-representadas. En general, donde se producía esta situación era en los distritos compuestos por un electorado rural. En estos distritos la relación población/diputados era notoriamente menor que en los distritos de los grandes centros urbanos, donde existía una gran concentración demográfica. Por ejemplo, en el distrito de Chiloé sólo era necesario obtener 3.000 votos para ser electo diputado, mientras que en otros distritos, como el tercer distrito de Santiago, se necesitaban 19.000 votos para que un candidato lograra convertirse en diputado. Lo anterior quiere decir que el voto de un ciudadano de Chiloé equivalía a seis votos de un ciudadano del tercer distrito de Santiago.

En cuanto al Senado, si bien el criterio que primaba era el de representación territorial, igualmente se podía observar que existían importantes diferencias de representación. Así, por ejemplo, la cuarta agrupación senatorial (Santiago) que concentraba aproximadamente el 40% de la población chilena tenía el mismo número de representantes en el Congreso Nacional que la

[15] En las elecciones parlamentarias de 1957, el Partido Liberal obtuvo 30 diputados, el Conservador 22 y el Nacional 4. Para la elecciones de 1961 el Partido Liberal había disminuido su número de escaños a 28 diputados, el Conservador a 17 y el Partido Nacional se había quedado sin representación en la Cámara de Diputados.

décima agrupación (Magallanes) que sólo concentraba el 5% de la población total del país.[16] No obstante, la mayor debilidad que presentaba este sistema electoral era el mecanismo para la elección del Presidente de la República. Si bien, teóricamente, el presidente era aquel candidato que había obtenido la mayoría absoluta de votos, en las cinco elecciones presidenciales entre 1946 y 1970 solo un candidato, Eduardo Frei Montalva en 1964, obtuvo más del 50% de los sufragios. Todos los otros Presidentes de la República fueron designados por el Congreso Nacional en sesión plenaria. Esto implico que en numerosos casos, los presidentes electos eran minoritarios desde el punto de vista social y político. Los ejemplos más significativos se pueden constatar en las elecciones presidenciales de 1958 donde el candidato de la derecha, Jorge Alessandri, obtuvo el 31,52% y en las elecciones de 1970 donde el candidato de la izquierda, Salvador Allende, obtuvo el 36,3% de los sufragios.[17]

Entre 1938 y 1952, los tres presidentes electos: Pedro Aguirre Cerda (1938), Juan Antonio Ríos (1941) y Gabriel González Videla (1946) eran militantes del Partido Radical (PR). Este partido representaba en gran parte el centro político y cumplía una función de bisagra al interior del sistema de partidos político chileno, esto debido a que actuaba como el mediador entre la izquierda y la derecha chilena. El PR gracias a su pragmatismo, su política no ideologizada y su sentido de la estrategia lograba construir alianzas electorales y gubernamentales que le permitiera constituirse en mayoría política y social. Durante este período, los presidentes radicales llevaron a cabo reformas y procesos que tuvieron impactos sustanciales en distintos ámbitos de la sociedad, Estado y el mercado. Entre ellas destacan las que se orientaron a la salud, la educación, la justicia, la economía y la infraestructura, todas estas fueron indispensables para la mantención de la estabilidad política y la gobernabilidad del país. Sin embargo, el PR fue paulatinamente perdiendo el apoyo electoral y entró en un proceso irreversible de debilitamiento político. El resultado de esta pérdida de liderazgo del PR en el seno del sistema de partidos políticos se puede observar a partir de la elección presidencial de 1946. Es en este momento que en el sistema de partidos políticos se inicia un proceso de configuración en tres bloques.[18]

[16] Ricardo Gamboa, *op. cit.*, pág. 51.

[17] En las elecciones de 1958 el candidato de la izquierda, Salvador Allende, obtuvo el 28,91% de los votos. El Congreso Nacional, siguiendo la tradición, ratificó a Jorge Alessandri como el Presidente de la República otorgándole el 75,38% de los votos de los parlamentarios. En 1970, se invirtió, en esta ocasión la designación como presidente de la República favoreció al candidato Allende quien obtuvo el 36,3% de los sufragios contra el 34,9% que había obtenido Alessandri. En esta ocasión, el Congreso Nacional ratifico la elección de Allende con el 78,46% de los votos parlamentarios.

[18] Por un lado, la derecha estaba representada por los partidos Conservador y Liberal; por otro lado, la izquierda estaba encabezada por los partidos comunista y socialista; y finalmente existía un tercer bloque identificado como el centro político donde se encontraba, en un momento, el partido Radical y la Democracia Cristiana. Sin embargo, en las elecciones de 1952, el candidato populista Carlos Ibáñez del Campo fue electo gracias a que obtuvo el apoyo de la izquierda por un lado y de los sectores de centro, por el otro lado.

El grafico número 3 muestra la escasa diferencia de sufragios obtenidos por los tres candidatos presidenciales en las elecciones entre 1958 y 1970. Estas diferencias también se reflejan al nivel de los apoyos en las elecciones parlamentarias. Si bien en las elecciones de 1964 se constata que el candidato Eduardo Frei Montalva supera la barrera del 50% de los sufragios, esto no debe prestarse para confusiones. Frei obtuvo este elevado porcentaje gracias al hecho de que la derecha decidió dar su apoyo incondicional a este candidato para evitar que la izquierda pudiera ganar la elección presidencial de 1964.[19]

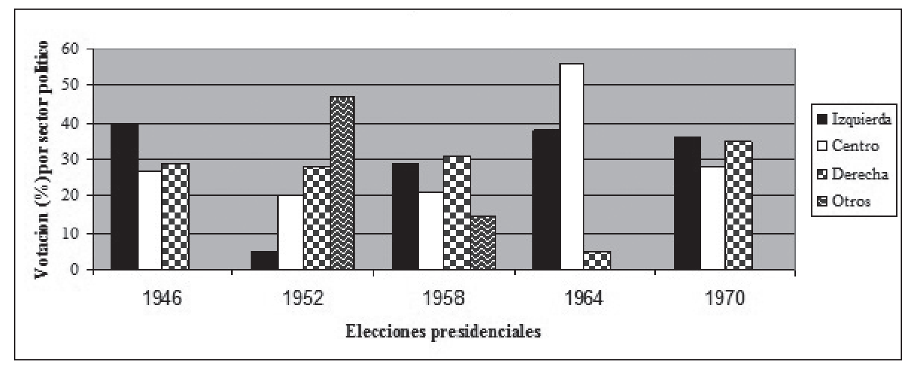



Gráfico 3. Evolución de la votación por sector político en las elecciones presidenciales chilenas (1946–1970)

Fuente: elaboración propia a partir de información disponible en el Servicio Electoral de Chile.

Así, es posible plantear la hipótesis que la crisis del sistema político chileno que tuvo como resultado el golpe de Estado de 1973, se explica esencialmente por las debilidades del sistema electoral, en particular, el método para la designación del Presidente de la Republica, que estaba vigente en Chile antes de la dictadura. A lo anterior se le debe agregar la creciente polarización ideológica de los partidos políticos chilenos en un contexto internacional de enfrentamiento ideológico; la perdida de la capacidad por parte de los actores políticos y sociales para establecer consensos; y por último, la desvalorización de la democracia como régimen político donde se resuelven los conflictos sociales a través del dialogo.

[19] El 15 de marzo de 1964, seis meses antes de las elecciones presidenciales, tuvo lugar una elección complementaria para remplazar a un parlamentario socialista, Oscar Naranjo, que había fallecido. En esas elecciones los tres bloques políticos, Izquierda, PDC y Derecha decidieron presentar un candidato cada uno. El candidato, e hijo de diputado muerto, Naranjo obtuvo el 39,2% de los sufragios mientras que la derecha logró el 32,5%, seguida por el candidato del PDC que obtuvo el 27,7%. Los resultados de estas elecciones inquietaron a la derecha, la cual pensó que si no apoyaba al candidato demócrata cristiano en las elecciones presidenciales, la izquierda llegaría al poder. Frei aceptó este apoyo de la derecha, pero manifestó que no modificaría su programa de gobierno, lo que significó un apoyo incondicional de la derecha a Frei.

## EL SISTEMA ELECTORAL BINOMINAL CHILENO: EL ORIGEN DE UN ENCLAVE AUTORITARIO

En los nuevos regímenes democráticos latinoamericanos, mayoritariamente en aquellos que tienen su origen en procesos de transición vía reforma o transacción entre la oposición y los regímenes autoritarios, como es el caso del Chile, es posible observar la presencia de herencias o vestigios del antiguo régimen que dificultan y entorpecen el proceso de consolidación, extensión y profundización democrática. Estas herencias o vestigios, que Manuel Antonio Garretón[20] denominó residuos o enclaves autoritarios, varían en cantidad, calidad e intensidad de un país a otro. La fuerza, la capacidad y el anclaje de éstos depende en gran medida de dos factores: por una parte, del grado de imbricación, penetración y aceptación en la sociedad de los discursos y prácticas autoritarias durante el periodo autoritario. Por otra parte, del éxito o fracaso que tuvo el régimen autoritario, del tipo fundacional, en la construcción y/o redefinición de un nuevo modelo de sociedad.

Existen tres grandes tipos de enclaves: los institucionales, actorales y los éticos-simbólicos.[21] Los institucionales, por lo general, lo constituyen las constituciones políticas, disposiciones constitucionales y legales e instituciones que no pudieron ser modificadas o eliminadas durante el proceso de transición. Lo anterior supone que el sistema electoral binominal chileno sería un enclave autoritario institucional. La eliminación de este tipo de enclaves implica la obtención de altos quórum legislativos difíciles de obtener en los primeros años de la recuperación democrática. La permanencia de estos enclaves permite, promueve, reproduce e incluso legitima prácticas autoritarias que constituyen una amenaza para los regímenes democráticos.

El actual sistema electoral chileno es una obra de ingeniería electoral que por una parte, responde a disposiciones constitucionales tales como la cantidad de diputados y senadores a elegir, pero por otra parte, es un poderoso mecanismo que ha permitido que algunos sectores políticos, como la derecha chilena, tengan una excesiva capacidad de veto dentro del sistema político chileno. A pesar de que durante la dictadura, en cuatro oportunidades los ciudadanos debieron asistir a las urnas para emitir su opinión a través del sufragio[22], el sis-

---

[20] Manuel Antonio Garretón, *La democracia entre dos épocas: América Latina en 1990*, "Revista Foro Internacional", México 1990, vol. XXII, núm. 1, págs. 48–52.

[21] Manuel Antonio Garretón, *Hacia una nueva era política. Estudio sobre las democratizaciones*, Fondo de Cultura Económica, Santiago-Chile 1995, págs. 118–120.

[22] Los cuatro momentos en los que los chilenos asistieron a votar durante la dictadura son: La "consulta" de 1978 donde supuestamente participaron 5.349.172 ciudadanos; el plebiscito de ratificación de la Constitución Política en 1980, proceso al cual asistieron a las urnas 6.271.868 personas; el plebiscito del 5 de octubre de 1988, donde 7.251.943 ciudadanos participaron; y finalmente, el referéndum del 30 de julio de 1989 para ratificar las reformas a la Constitución de 1980. En este ple-

tema electoral binominal sólo se comenzó a utilizar a partir de las elecciones parlamentarias y presidenciales de diciembre de 1989.

El origen del sistema electoral binominal está estrechamente vinculado con la Constitución política de 1980. Aquello se puede constatar en el hecho que al interior de la Comisión Ortúzar, en 1978 ya se discutía sobre el sistema electoral que debía contemplarse en la nueva estructura institucional. Al interior de esta comisión había varios miembros que rechazaban la mantención del sistema de representación proporcional[23] por considerar que este tendía al multipartidismo, atentaba contra el presidencialismo y sobreprotegía excesivamente el derecho de las minorías en desmedro de las mayorías.[24] Sin embargo, en el anteproyecto de Constitución que entregó esta comisión a Pinochet, no había una propuesta específica del sistema a utilizar para elegir a los Diputados, solo se establecía que la Cámara de Diputados estaría compuesta por 150 miembros, los cuales serían elegidos en votación directa por las circunscripciones que estableciera la ley. Respecto al mecanismo, sólo se señalaba que para efecto de la elección de diputados "se empleará un procedimiento que de por resultado una efectiva expresión de las mayorías a través de colegios electorales múltiples uninominales o plurinominales".[25] Así la Comisión Ortúzar se desvinculaba de esta materia dejando a la Junta de Gobierno (en tanto Poder Legislativo) la definición concreta del sistema electoral.

Posteriormente en 1979, cuando el Consejo de Estado estaba analizando el anteproyecto de Constitución de la Comisión Ortúzar, surge la necesidad de crear una comisión especial con el objetivo de estudiar lo relativo al sistema electoral y presentar una propuesta de sistema electoral. Así, entre mayo y junio de 1979, el Consejo de Estado estudió una propuesta elaborada por esta comisión en la cual se planteaba establecer una Cámara de Diputados integrada por 120 miembros electos mediante un sistema mayoritario con segunda vuelta, en cada circunscripción debía elegirse un solo diputado que debería obtener la mayoría absoluta, si en algunos casos ningún candidato obtenía más del 50% de los votos se realizaba una segunda vuelta con los dos candidatos más votados. Con este sistema no habría listas, proporcionalidad, candidatos múltiples, ni menos aun votos de listas.[26] El sistema era simple

biscito participaron 7.082.078 ciudadanos, que la Concertación de Partidos por el NO, Renovación Nacional y el gobierno habían acordado. En estas cuatro ocasiones, el régimen de Pinochet organizó estos procesos electorales para intentar obtener una legitimación de su acción a través del voto.

[23] Raúl Bertelsen, *Antecedentes Electorales en la elaboración de la Constitución de 1980*, "Revista de Ciencia Política", Edición Especial, Santiago-Chile 1988, pág. 21.

[24] Ricardo Gamboa, *op. cit.,* pág. 52.

[25] Ver artículo 48 del anteproyecto de Constitución de la Comisión Ortúzar.

[26] Ricardo Gamboa, *op. cit.,* pág. 54.

y claro. Por ello en el anteproyecto del Consejo de Estado este propuso una Cámara de Diputados integrada por 120 diputados con 120 distritos.[27]

En lo que se refiere al Senado, el Consejo de Estado estableció que debieran elegirse dos senadores por región, a excepción de las regiones Quinta y Octava, las cuales elegirían tres senadores en cada una de ellas. En el caso de la Región Metropolitana esta tendría derecho a elegir seis senadores. Estas excepciones se justificaban por las diferencias poblacionales entre estas regiones y las del resto del territorio nacional. Así, el número total de senadores electos por votación directa ascendería a treinta y dos.[28] Además, el Consejo señalaba que los senadores debían ser electos utilizando un sistema de cifra repartidora, lo que implicaba que serían electos los candidatos que hubieran obtenido las más altas mayorías dentro de cada lista. Con esta propuesta se establecía dos sistemas distintos para elegir los miembros del Congreso Nacional: el mayoritario para los diputados y el de cifra repartidora para los senadores. Si bien, el Régimen consideró las dos propuestas, la del Consejo de Estado y la de la Comisión Ortúzar, decidió no incluir en la Constitución de 1980 el mecanismo mediante el cual se elegirían los parlamentarios. Sólo se estableció que habría dos senadores por cada región del país, además de los nueve senadores designados, y que habría una Cámara de Diputados integrada por 120 miembros.[29]

Sólo es en 1983, dos años después de entrar en vigencia la Constitución Política de 1980, que se decidió crear un subcomité conjunto integrado por miembros de la Comisión de Estudios de las Leyes Orgánicas Constitucionales[30] y del Consejo de Estado con el fin de preparar un proyecto de ley electoral. Es al interior de este subcomité que por primera vez se plantea la posibilidad de establecer un sistema electoral binominal. La alternativa de un sistema uninominal mayoritario, como lo había planteado la Comisión Ortúzar, fue desestimada ya que dentro de los miembros de este subcomité existía el temor que en una elección parlamentaria la izquierda podría ganar todos los escaños, aquello para los miembros de este subcomité sería un retroceso político.[31] Es a partir de ahí que el binominalismo comienza a ganar adeptos dentro de régimen.

---

[27] Ver artículo 43 del anteproyecto de Constitución del Consejo de Estado.

[28] Ver artículo 45 del anteproyecto de Constitución del Consejo de Estado.

[29] Ver artículo 45 de la Constitución Política de 1980.

[30] El 22 de marzo de 1983 por decreto ley de la Junta de Gobierno se creó la Comisión de Estudios de las Leyes Orgánicas Constitucionales, esta estaba dirigida por Sergio Fernández, el exministro del Interior del régimen entre 1978 y 1982, la comisión también es conocida como la comisión Fernández. Su misión era de proponer los proyectos de ley para todas las leyes orgánicas constitucionales que aún estaban pendientes, dentro de ellas también se encontraban las relativas al sistema electoral.

[31] Ricardo Gamboa, *op. cit.*, págs. 56-58.

Para Sergio Fernández, había dos razones por las cuales el subcomité se inclinó por el sistema binominal. Primero, porque este sistema garantizaba el funcionamiento del gobierno del país, debido a que, supuestamente, generaría mayorías estables que permitirían gobernar, y con ello se crearían las condiciones para la posibilidad de que se contribuyera al entendimiento, esto debido a que produciría una aproximación al centro político por parte de los actores políticos, lo que facilitaría la concretización de acuerdos moderados. Segundo, el binominalismo cumplía con el objetivo de impedir que, una vez que Chile retornara a la democracia en 1990, se implementara un cambio total de todo lo que se había hecho durante el gobierno militar.[32] De aquí se desprende, que Fernández y los miembros de este subcomité visualizaban el sistema electoral como un enclave autoritario que permitiría empoderar a ciertos actores que podrían resguardar y proteger el legado del régimen de Pinochet.

El subcomité trabajó hasta marzo de 1985. Durante el período que éste estuvo activo también se discutieron propuestas sobre la distribución que debieran tener los distritos. En estos debates se estableció como consenso que los criterios que habría que utilizar para la confección del mapa electoral eran básicamente dos. En primer lugar, debía considerarse la división política administrativa del territorio nacional, lo que implicaba unir comunas y/o provincias dentro de un mismo distrito y una misma región. La idea de distritos interregionales quedó desechada. Segundo, se debía asignar un diputado por cada 90.000 habitantes, excepto en la Región Metropolitana donde se consideraría un diputado por cada 120.000 habitantes.[33] Con este criterio la Región Metropolitana tendría derecho a elegir 40 diputados y el resto del país 80 diputados.[34]

A pesar de la discusión de diferentes alternativas de sistemas electorales y el establecimiento de algunos consensos, este subcomité no entregó ninguna propuesta concreta al gobierno. En mayo de 1985, Pinochet decidió que sólo la Comisión Fernández continuara con la preparación de una propuesta de ley electoral. Igualmente se modificó la composición de los miembros de esta comisión[35] con el objetivo de hacer más expedita la discusión sobre las diferentes propuestas. Sin embargo, la inclusión de nuevos integrantes en la Comisión Fernández no significó que se estableciera la unanimidad en la discusión sobre

---

[32] Ricardo Gamboa, *op. cit.*, págs. 59–60.

[33] En los distritos de la Región Metropolitana el límite inferior para elegir otro diputado era de 60.000 habitantes. Así un distrito de esta región debía tener al menos 180.001 habitantes para poder elegir 2 diputados. En los distritos de las otras regiones el límite estaba dado por 45.000 habitantes lo que significa un distrito de estas regiones sólo necesitaba 135.001 habitantes para elegir dos diputados.

[34] Ricardo Gamboa, *op. cit.*, pág. 60.

[35] La Comisión Fernández quedó integrada por Sergio Fernández, Gustavo Alessandri, Guillermo Bruna, Luz Bulnes, Juan de Dios Carmona, Gustavo Cuevas, Jaime Guzmán y Patricio Prieto.

las materias que se trataban al interior de esta comisión. Así se puede constatar en el hecho de que Gustavo Alessandri quien representaba la posición de mayor disenso al interior de la Comisión Fernández respecto del sistema electoral binominal, era en efecto uno de los nuevos miembros de la comisión.

Alessandri era contrario a la implementación de un sistema electoral binominal. Su desacuerdo a un sistema de dos diputados por distrito se basaba en tres riesgos asociados a este tipo de sistemas. En primer lugar, la posibilidad de un empate en la cantidad de diputados electos por cada fuerza política, y con ello una situación de estancamiento político era aún mayor con el binominalismo. En segundo lugar, este tipo de sistemas tiende a excluir a amplios sectores del electorado privándolos de una adecuada representación, aquello implicaría un riesgo para la estabilidad y gobernabilidad democrática del país. Y por último, según Alessandri, el binominalismo favorecería a dos tendencias del espectro político, esto provocaría una polarización de fuerzas políticas, lo que indudablemente tendría por resultado la repetición de la situación que desencadenó en la crisis de 1973.[36]

A pesar de los argumentos de Alessandri, el sistema binominal logró imponerse al interior de la Comisión Fernández y fue enviado dentro de la propuesta para la ley electoral a Pinochet en noviembre de 1985. Sin embargo, el régimen no se pronunció sobre la propuesta de dicha comisión, dejando con ello el tema del sistema electoral marginado de las prioridades de la agenda legislativa del régimen. Es sólo hasta fines de 1987 cuando Fernández, ahora ministro del Interior, encarga la redacción de un proyecto de ley electoral para que el ejecutivo pudiera enviarlo a la Junta de Gobierno antes del plebiscito de 1988.

Finalmente, el 10 de agosto de 1988 fue presentado para su tramitación un proyecto de ley sobre el sistema electoral. Entre los principales aspectos de este proyecto destacaban: la introducción del sistema binominal para la elección de diputados y senadores, recogiendo con ello la propuesta de la Comisión Fernández; la división del territorio nacional en 60 distritos, aunque sin establecer los límites de cada distrito; y por último, la prohibición de pactos electorales y la limitación a dos candidatos (del mismo partido) por lista. Si bien el proyecto de ley se entregó a la Junta de Gobierno antes del plebiscito de octubre de 1988, éste no fue analizado sólo hasta después de este referéndum.

El triunfo de la oposición a la dictadura en el plebiscito de 1988 significó un cambio sustantivo en las prioridades legislativas del régimen, lo que implicó que el proyecto de ley electoral presentado a la Junta de Gobierno meses previos al referéndum pasara a liderar las leyes a aprobar por Poder Legislativo de la dictadura. En enero de 1989 la Junta de Gobierno recibió un informe de una de las comisiones legislativas que la asesoraba, en este se indicaba que

[36] Ricardo Gamboa, *op. cit.*, pág. 63.

el sistema binominal era la mejor opción para el sistema electoral. Un mes después, en febrero de 1989, el presidente de la Junta de Gobierno, el Almirante Merino, recibió una carta de los líderes de Renovación Nacional en la cual le planteaban sus inquietudes respecto a algunos defectos que ellos observaban en el sistema electoral que la Junta de Gobierno estaba analizando. Según RN, la prohibición de pactos electorales podría significar la posibilidad que ninguna de las fuerzas políticas que apoyaban al régimen lograra individualmente una mayoría que le permita tener representación parlamentaria.[37] Igualmente, este partido le entregó a Merino una propuesta para la división de los distritos, la cual se había realizado considerando los resultados del plebiscito de 1988, en ninguno de los distritos propuestos por RN la oposición doblaba en votación a las fuerza que habían apoyado al régimen en el referéndum de 1988.

Finalmente, el 11 de abril de 1989, en pleno proceso de negociación de las reformas constitucionales de ese año, el régimen dio a conocer el nuevo sistema electoral que se aplicaría en los comicios de diciembre de 1989. La dictadura sabía que la votación de la derecha, en el más optimista de los análisis, alcanzaría un 43% (votación de Pinochet en el plebiscito), es por ello que elaboró una verdadera obra de ingeniería electoral que permitiera empoderar a las fuerzas que habían apoyado al régimen. Por ello se decidió incorporar la observación planteada por Renovación Nacional a Merino en torno a permitir los pactos electorales.

La única limitación que se auto-impuso la dictadura fue que tanto el diseño del mapa electoral, como el sistema de asignación de escaños, piezas claves del sistema, no debían presentar ninguna inconstitucionalidad, o sería objetado por el Tribunal Constitucional. Nada dentro del sistema electoral binominal quedaba al azar.

## LAS CIRCUNSCRIPCIONES ELECTORALES EN CHILE: ¿QUÉ CRITERIO?

Durante el régimen militar se implementaron una serie de cambios en la división político-administrativa del territorio del país.[38] El objetivo principal de esta reforma, según la dictadura, consistía en lograr una descentralización efectiva de la acción del Estado y una mayor integración de los sectores más aislados del país. Como resultado de esta reforma se crearon nuevas unidades administrativas territoriales, las regiones, lo cual implicó modificar los límites geográficos y la cantidad de las provincias. También se cambiaron las atribuciones y la forma de designar a las autoridades de estas nuevas unidades territoriales.

[37] Ricardo Gamboa, *op. cit.*, pág. 68.

[38] Estos cambios se implementaron en 1976 y se basaron en el informe y propuesta que elaboró la Comisión Nacional de la Reforma Administrativa (CONARA), que fue creada en 1974 por el régimen de Pinochet.

Después de estas reformas, Chile quedó dividido en 12 regiones más la Región Metropolitana[39], constituidas por provincias, que aumentaron de 25 a 51 y éstas, a su vez, quedaron conformadas por las comunas. No se estableció un criterio para definir el número de provincias por región y de comunas por provincia. Las autoridades de estas unidades territoriales son: el intendente para las regiones, el gobernador para las provincias y el alcalde en el caso de las comunas; los dos primeros tipos de autoridades son designados por el Presidente de la República.[40]

En la actualidad existen 53 provincias integradas por 346 comunas. La disparidad entre ellas es destacable, por ejemplo, las provincias con más comunas son Santiago con 32, Temuco y Chillán con 21 y Rancagua con 17, mientras que, en el otro extremo, hay 7 provincias con sólo dos comunas (Arica, Parinacota, El Loa, Chañaral, Coyhaique, General Carrera y Última Esperanza). La gran mayoría de las provincias están conformadas por entre 3 y 6 comunas.

Es evidente que estos cambios en la división político-administrativa del territorio nacional tuvieron repercusiones sobre la delimitación geográfica de los distritos y circunscripciones electorales. Antes del régimen militar, cada provincia era un distrito electoral, excepto las provincias de Santiago (que se dividía en 4 distritos) y Ñuble (que estaba constituida por 2 distritos), aquello se justificaba porque eran las provincias con el mayor número de habitantes. El mapa electoral chileno estaba dividido en 29 distritos electorales, los cuales elegían a un número variable de diputados, que fluctuaba entre 2 y 18 (según la cantidad de habitantes), generando una Cámara de Diputados de 150 miembros.

En cuanto a los senadores, estos se elegían por agrupaciones senatoriales totalizando sólo 10 en todo el país. Estas agrupaciones estaban integradas por los distritos, en número variable, había agrupación con 2, 3 y 4 distritos respectivamente.[41] Sin embargo, cada una de estas agrupaciones senatoriales tenía

[39] El 19 de diciembre del 2006 el Congreso Nacional de Chile aprobó la creación de dos nuevas regiones: la Región de Arica y Parinacota y la Región de los Ríos. Lo anterior implica que actualmente Chile está dividido en 15 regiones.

[40] La ley establecía que los alcaldes serían designados por el presidente de la república al igual que los gobernadores e intendentes. Sin embargo, en 1992 se aprobó una ley que permite que estos sean elegidos democráticamente. Es importante destacar que el sistema electoral binominal no opera para la elección de alcaldes ya que se elige un único alcalde, por lo tanto hay un solo cupo en disputa. Asimismo, en 2002 se aprobó una reforma para la elección de los consejeros comunales y alcaldes, lo que ha permitido que sectores políticos y sociales que no se encuentran en la Concertación Democrática o en la Alianza puedan ser elegidos. Ejemplo de lo anterior es que en las elecciones de alcaldes del 2004, la alianza del Partido Comunista y el Partido Humanista lograron obtener 4 alcaldes, y que actualmente haya 32 alcaldes independientes. Fuente: http://www.eleciones.cl

[41] Las agrupaciones senatoriales de Tarapacá-Antofagasta, Atacama-Coquimbo, Aconcagua-Valparaíso y 0'Higgins-Colchagua estaban integradas por sólo dos distritos cada una; las agrupaciones de Bíobío – Malleco-Cautín, Valdivia-Osorno-Llanquihue y Chiloé-Aysén-Magallanes estaban constituidas por tres distritos cada una de ellas; por último, las agrupaciones senatoriales de Santiago, Curico-Talca-Linares-Maule y Ñuble-Concepción-Arauco estaban integradas por cuatro distritos.

derecho a elegir un número fijo de 5 senadores, así el Senado estaba constituido por 50 miembros. Como se ha señalado anteriormente, existía una relación de representación territorial más bien que un criterio de representación poblacional. La Constitución de 1980 estableció un número diferente de diputados y senadores al que existía antes del régimen militar, lo que significó que la Cámara de Diputados disminuyó a 120 miembros y el Senado a 47, de los cuales 9 eran designados y 38 eran democráticamente electos.

Así, resultó evidente que tanto la nueva división político-administrativa del país, como el número de parlamentarios determinado por la Constitución influiría sobre la estructura del nuevo mapa electoral. Al observar los límites geográficos del mapa electoral para la elección de senadores, se puede constatar que siete de las regiones político-administrativas corresponden a una circunscripción senatorial a excepción de las regiones V, VII, VIII, IX, X, así como la Región Metropolitana. Esto es debido a que la cantidad de habitantes de éstas es considerablemente mayor que en el resto de las regiones del país. En las regiones antes mencionadas existe una circunscripción senatorial adicional, lo que significa que hay un total de 19 circunscripciones. Sin embargo, se pueden observar diferencias sustanciales entre la cantidad de electores que existen entre las distintas circunscripciones senatoriales (ver el gráfico número 4). Si se comparan las 5 circunscripciones con más inscritos con las 5 con menos inscritos, se observa que las primeras sobrepasan a las segundas en más de 9,75 veces. Pero más interesante aún es comparar la circunscripción 18 (Región XI) que tiene 58.196 inscritos, con la circunscripción 8 (Región Metropolitana Oriente) que registra 1.583.664 ciudadanos.[42] De ahí que el voto de un ciudadano que sufraga en la XI Región vale 27,21 veces más de aquel que vota en la Región Metropolitana Poniente.[43] Esto parece demostrar que el voto en Chile no es igualitario en cuanto a la elección de senadores[44], a pesar de que la Constitución de 1980 lo garantiza.[45]

[42] Según los datos disponibles en la rúbrica de información territorial del sitio web de la Biblioteca del Congreso Nacional de la Republica de Chile. Fuente: http:// www.bcn.cl

[43] Para la primera elección con este sistema, es decir 1989, la diferencia era aún más abismante. En estas mismas circunscripciones el número de los ciudadanos registrados fue de 43.540 para la circunscripción 18 y de 1.548.336 para la circunscripción 8. Aquello implicaba que el voto de un ciudadano de la cirscunscripcion18 tenía 35,56 veces más valor que uno de la circunscripción 8.

[44] Esto sin considerar la "elección" de los senadores designados y vitalicios.

[45] El articulo número 15 de la Constitución Política de Chile establece que: "... en las votaciones populares, el sufragio será personal, igualitario y secreto. Para los ciudadanos será además obligatorio...". Además, las elecciones parlamentarias se consideran como votaciones populares. El articulo número 19, inciso número 2 dice: "La constitución asegura a todas las personas: la igualdad ante la ley. En Chile no hay personas ni grupos privilegiados...", parece ser que existe una contradicción entre la Constitución y la ley que permite esta delimitación de las circunscripciones senatoriales.

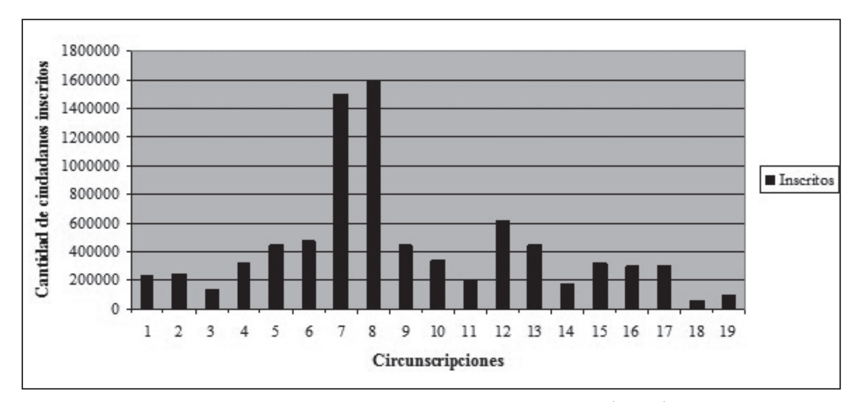



Gráfico 4. Ciudadanos inscritos por circunscripción senatorial (2009)
Fuente: elaboración propia a partir de información disponible en: http://www.eleciones.gov.cl

Se puede pensar que el criterio que prevaleció para los límites de las circunscripciones senatoriales fue, básicamente, el de la división político-administrativa del país en regiones. Lo anterior significa que los senadores son representantes de unidades territoriales, en este caso las regiones, y que para disminuir en alguna medida la gran diferencia poblacional que existe entre las regiones se decidió aumentar al doble las circunscripciones con más habitantes.[46] A pesar de esto último, y como se ha mostrado, sigue habiendo una gran desigualdad entre las circunscripciones.

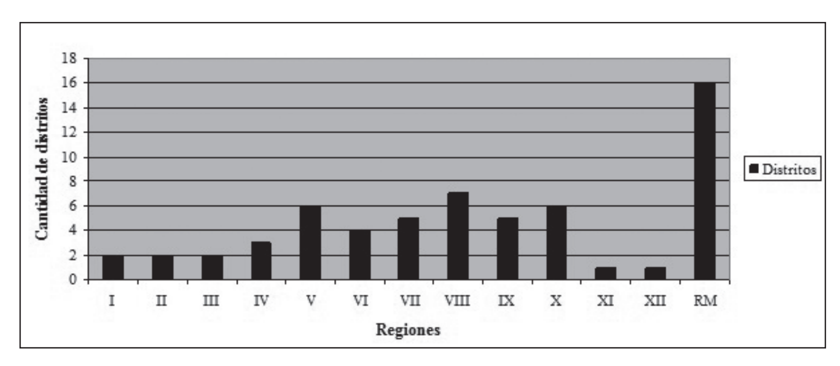



Gráfico 5. Relación de distritos por región (1989)
Fuente: elaboración propia a partir de información disponible en: http://www.eleciones.gov.cl

En lo que se refiere a los límites de los distritos que permiten elegir a los diputados, la situación se constata aún más arbitraria. El gráfico número 5 muestra como el número de distritos por región es variable, en un extremo se encuentran las regiones de Aysén (XI) y de Magallanes (XII), que tienen

[46] El aumento en el número de senadores para algunas regiones fue también parte del paquete de reformas que se aprobaron en julio de 1989.

un solo distrito y en el otro extremo la Región Metropolitana que contiene 16 distritos (en todos los distritos del país se eligen 2 diputados), el único criterio que se puede observar es que los distritos no son interregionales.

De la misma manera, tampoco encontramos que exista alguna relación entre provincia y distrito, como ocurría antes del régimen militar, ya que la cantidad de distritos (60) es mayor que la cantidad de provincias (53). Más improbable aún es establecer una relación entre el número de comunas y los distritos. En el gráfico número 6 se puede constatar que existen distritos constituidos por una sola comuna, pero también hay distritos donde el número de comunas es superior a 10.

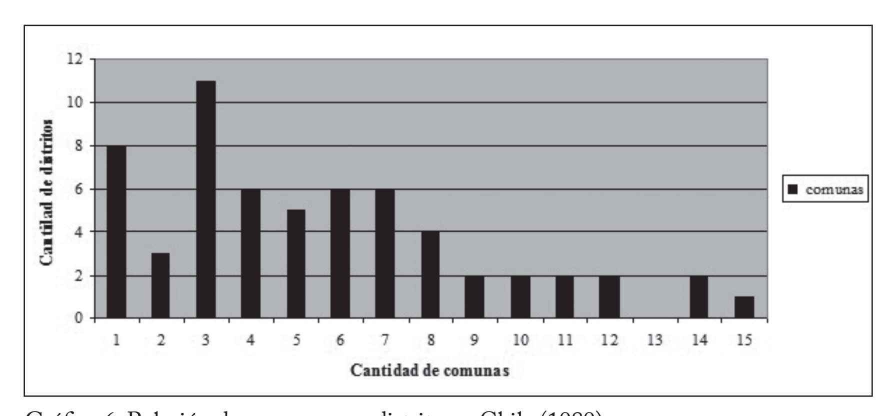



Gráfico 6. Relación de comunas por distrito en Chile (1989)
Fuente: elaboración propia a partir de información disponible en: http://www.elecciones.gov.cl

En lo que se refiere a inscritos por distrito, se puede constatar que la desproporción no es tan significativa como en el caso de las circunscripciones senatoriales. En las elecciones de 1989 la diferencia más extrema tenía lugar en el distrito 20 (Cerrillos, Maipú y Estación Central) que era 5,1 veces mayor que el distrito 6 (Aysén). Para la elección del 2009 esta diferencia en vez de aumentar incluso tuvo una pequeña disminución a 5,03 veces. Sin embargo, si se comparan los 5 distritos con más inscritos, con los 5 con menos inscritos, se constata que los primeros superaban a los segundos en 3,48 veces en las elecciones de 1989, pero en las elecciones del 2009 la diferencia había aumentado a 6,11 veces.

En diciembre del 2009, estaban inscritos 8.285.186 ciudadanos en los registros electorales, lo que significa que en promedio un diputado debiera representar a 69.043 (8.285.186 inscritos/120 diputados) ciudadanos. Sin embargo, como se puede observar en el gráfico número 7, sólo el 61,6% de los distritos se acercaba a este promedio. Incluso dos distritos (el 6 y el 59) no alcanzaban los 70.000 inscritos, lo que significa que ni siquiera tendrían derecho a un diputado.

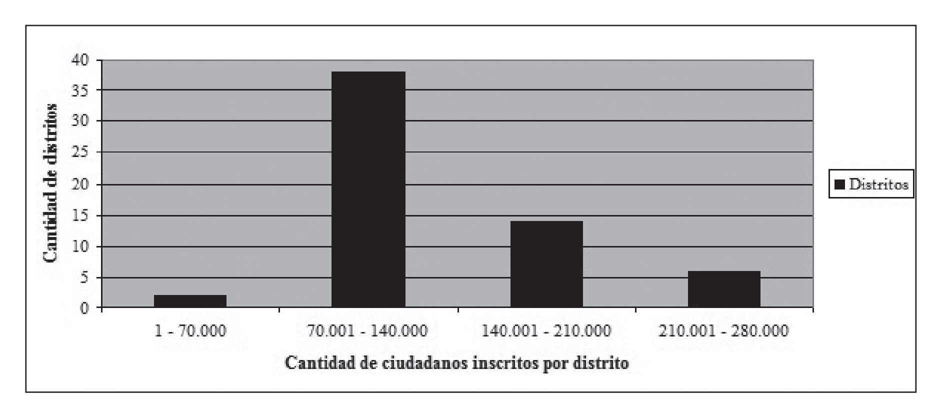



Gráfico 7. Relación entre ciudadanos inscritos y distritos en Chile (diciembre 2009)
Fuente: elaboración propia a partir de información disponible en: http://www.elecciones.gov.cl

A diferencia del sistema electoral que existía en Chile antes de la dictadura, el sistema binominal no considera ningún tipo de mecanismo que permita redefinir la cantidad de escaños asignados por circunscripción electoral. Esto puede tener un impacto negativo en aquellos distritos donde han existido aumentos significativos en el número de inscritos o de habitantes por distrito. En un estudio realizado por la Universidad Diego Portales, se puede constatar cómo este fenómeno ya se está produciendo en algunos distritos, como son los casos del distrito 16 que aumentó de 233.969 a 454.969 habitantes, es decir un incremento del 94,8%; el distrito 29, que experimentó un crecimiento en el número de habitantes de 333.629 a 712.941 personas, lo que equivale a un 113,6%; y el distrito 56, que pasó de 135.694 a 349.590 habitantes, o sea, un aumento del 157,6% constituyéndose en el incremento porcentual más espectacular en la cantidad de habitantes por distrito.[47]

De lo anterior se puede desprender que los límites y la distribución de los distritos no respondió a criterios territoriales (cantidad de comunas y/o provincias por distrito), o poblacionales (número de habitantes y/o inscritos por distrito). De ahí que una de las hipótesis que se impone con fuerza en relación a los límites del mapa electoral, es que este fue diseñado en función de los resultados del plebiscito del 5 de octubre de 1988, con el objetivo de favorecer al sector político (la derecha chilena) que apoyaba al régimen de Pinochet.

[47] Priscilla Cantillano, Patricio Navia, *Representación y tamaño de los distritos Electorales en Chile, 1988–2004*, Instituto de Investigación en Ciencias Sociales ICSOUDP, Santiago-Chile 2004, pág. 14. Disponible en: http://www.icsoudp.cl

Cuadro 1. Resultados del plebiscito de 1988 por regiones

| Región | A<br>Número de inscritos para el plebiscito de 1988 | B<br>Inscritos (%) a nivel nacional 1988 | C<br>Votación de la opción SI Plebiscito de 1988 | D<br>Votación de la opción NO Plebiscito de 1988 | E<br>Cantidad de distritos asignados con el sistema binominal | F<br>Peso (%) de diputados a nivel nacional | G<br>Diferencia (%) en representación (F-B)[48] |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| I | 181.895 | 2,44 | 75.849 | 93.800 | 2 | 3,3 | 0,9 |
| II | 228.984 | 3,07 | 84.259 | 130.052 | 2 | 3,3 | 0,27 |
| III | 120.038 | 1,62 | 49.400 | 63.293 | 2 | 3,3 | 1,68 |
| IV | 263.095 | 3,53 | 114.250 | 133.997 | 3 | 5 | 1,47 |
| V | 800.447 | 10,76 | 324.058 | 434.997 | 6 | 10 | -0,76 |
| VI | 387.673 | 5,21 | 164.430 | 208.574 | 4 | 6,6 | 1,39 |
| VII | 470.451 | 6,32 | 220.742 | 231.348 | 5 | 8,33 | 2,01 |
| VIII | 959.663 | 12,90 | 409.513 | 506.513 | 7 | 11,66 | -1,24 |
| IX | 432.319 | 5,81 | 220.090 | 187.071 | 5 | 8,33 | 2,52 |
| X | 510.457 | 6,86 | 242.457 | 240.984 | 6 | 10 | 3,14 |
| XI | 41.519 | 0,55 | 19.238 | 19.245 | 1 | 1,16 | 0,61 |
| XII | 90.031 | 1,21 | 35.549 | 48.372 | 1 | 1,16 | -0,05 |
| Región Metropolitana | 2.949.341 | 39,63 | 1.159.275 | 1.669.333 | 16 | 26,66 | -12,97 |
| Total | 7.435.913 | 100 | 3.119.110 | 3.967.579 | 60 | 100 | 100 |

Fuente: elaboración propia a partir de información disponible en el Servicio Electoral de Chile.

[48] Las cifras con signo negativo en la columna G de este cuadro indican sub-representación de la región en la cantidad porcentual de diputados. En el caso de las cifras con valores positivos en la misma columna indican sobre-representación de la región en la cantidad porcentual de diputados.

Al observar los resultados del plebiscito de 1988 por regiones (ver cuadro número 1), se puede constatar dos situaciones que permiten establecer que la cantidad de distritos por regiones se determinó de manera que favoreciera a los sectores más cercanos al régimen de Pinochet. Por una parte, en las regiones Novena (IX) y Décima (X), las únicas dos regiones donde la opción SÍ se impuso sobre el NO en dicho plebiscito, existen las mayores sobrerepresentaciones porcentuales en la cantidad de diputados que debieran elegir estas regiones. Es decir, según la cantidad de habitantes y/o inscritos en estas regiones, estas debieran tener derecho a elegir sólo a ocho diputados en la IX región y diez diputados en el caso de la X región. Aquello implicaría que la novena región estaría constituida por sólo cuatro distritos electorales, en tanto que en la décima habría únicamente cinco distritos.

En el otro extremo, es decir, en todas aquellas regiones donde existe una subrepresentación en la cantidad de diputados que les correspondería elegir según la cantidad de inscritos y/o habitantes en estas regiones, la opción NO obtuvo siempre más del 55% de las preferencias en el plebiscito de 1988. Así es el caso de la Quinta (57,3%), Octava (55,29%), Onceava (57,63%) y la Región Metropolitana (59%). La situación más dramática de subrepresentación se puede constatar en la Región Metropolitana, aquí sólo se pueden elegir 32 diputados en los 16 distritos asignados por el sistema electoral. Al observar el número de inscritos en esta región queda en evidencia que ésta debiera tener derecho a elegir 40 diputados. Esto es coincidente con el consenso establecido en 1985 al interior del subcomité conjunto de la Comisión de Estudios de las Leyes Orgánicas Constitucionales y del Consejo de Estado respecto a que la Región Metropolitana debiera tener derecho a elegir 40 diputados. No cabe duda que se puede constatar que el principio de igualdad del voto está seriamente vulnerado con la actual distribución de las circunscripciones electorales.

A partir de lo expuesto anteriormente, se puede establecer que los límites de los distritos electorales obedecen, efectivamente, a un criterio de sobrerepresentación de las regiones en las cuales el SÍ logró una mayor cantidad de sufragios que el NO en el plebiscito de 1988. Es decir que en las regiones donde Pinochet obtuvo un mayor respaldo ciudadano, el régimen asignó una mayor cantidad de distritos que en aquellas regiones donde la dictadura obtuvo una mayor desaprobación ciudadana, es decir donde ganó la opción NO. De esta manera, el régimen de Pinochet intentó asegurar que tanto los partidos políticos como los candidatos más cercanos a la dictadura tuvieran una ventaja comparativa respecto a los sectores de la oposición al régimen, esto gracias a que habría un mayor número de distritos donde probablemente los candidatos de la derecha obtendrían al menos uno de los dos diputados de dichos distritos. Aquello garantizaría a la dictadura que una vez instalado el régimen democrático, un sector importante al interior del Congreso Nacional protegería los in-

tereses del régimen de Pinochet. Así, desde este punto de vista, la delimitación de los distritos ayudó de manera significativa a estructurar el sistema binominal en tanto enclave autoritario institucional.

## LAS ELECCIONES DE 1989 Y EL MÉTODO DE ASIGNACIÓN DE ESCAÑOS

En Chile, el sistema electoral contempla cuatro métodos de elección para la asignación de los cargos de representación popular. En el caso del Presidente de la República se utiliza el uninominal de mayoría absoluta con segunda vuelta[49]; los alcaldes son electos mediante el uninominal de mayoría relativa[50]; para los miembros de los Concejos Comunales opera un sistema proporcional de mayoría con circunscripciones comunales plurinominales y finalmente, los parlamentarios (senadores y diputados) son electos mediante un sistema proporcional de listas en circunscripciones binominales. De los cuatros métodos, el único que es constantemente cuestionado por un importante sector de la población, es el que se utiliza para la elección de los parlamentarios, es decir, el sistema binominal.

El actual sistema electoral chileno comenzó a entrar en vigencia, tanto para las elecciones presidenciales como para las parlamentarias, a partir de las elecciones de 1989. Si bien, es relativamente fácil y evidente entender el méto-

[49] Esta constituye una gran diferencia con relación al sistema electoral precedente. El objetivo de la segunda vuelta en la elección presidencial es que el candidato electo cuente efectivamente con al menos el 50% del apoyo ciudadano. Así el jefe de Estado podrá gobernar contando con la mayoría política y social. Además, con este mecanismo se disminuye el riesgo de crisis de representación como sucedían habitualmente en el caso de los presidentes electos con menos del 50% de los votos.

[50] Este mecanismo de designación para los alcaldes fue utilizado por la primera vez en las elecciones del 2004. Desde el retorno de la democracia, el método de designación de alcaldes ha experimentado importantes modificaciones, siempre con el objetivo de que las autoridades locales (alcaldes y concejales) representen efectivamente las distintas sensibilidades políticas y sociales presentes en cada comuna. La Constitución Política de 1980 establecía que los alcaldes son la autoridad municipal superior y que ellos serían designados por el Presidente de la Republica. Sin embargo, en 1992 una reforma política permitió que los alcaldes y los miembros del Consejo Municipal (Concejales) fueron electos por los ciudadanos inscritos en los padrones electorales de cada comuna. A pesar de que aquella reforma democratizó, en gran medida, la generación de las autoridades locales y amplió los espacios de participación ciudadana, el mecanismo para la elección de estas autoridades continuó conteniendo importantes debilidades que reproducían de alguna manera los déficits de representación del sistema para elegir los parlamentarios chilenos. En las primeras elecciones municipales, en 1992, los ciudadanos eligieron los concejales a través de un sistema directo con un sistema proporcional de repartición, método de Hondt, posteriormente estos concejales elegían al alcalde de entre uno de ellos. Para las elecciones municipales del 2000, después de una nueva reforma en este sistema, el alcalde era el candidato que haya obtenido la mayoría de los votos de la comuna, pero siempre y cuando la lista o pacto electoral al cual pertenece hubiera reunido al menos el 30% de los votos en dicha elección comunal. No cabe duda que después de la reforma de 2004 este sistema ha resuelto las deficiencias democráticas que contenía la Constitución Política de 1980 en relación con la generación de las autoridades locales.

do para elegir al Presidente de la Republica, el candidato electo debe obtener más del 50% de los votos válidamente emitidos, si ningún candidato logra este porcentaje se realiza una segunda vuelta con los dos candidatos más votados. Así, existe la certeza de que el presidente electo cuente con el respaldo mayoritario de la ciudadanía.

Sin embargo, el sistema para designar a los parlamentarios es más complejo. Para las elecciones parlamentarias el sistema binominal establece que el territorio nacional se divide en 60 distritos y 19 circunscripciones senatoriales. En cada una de estas unidades electorales son electos sólo dos escaños, así la Cámara de Diputados está integrada por 120 miembros, mientras que el Senado está compuesto por 38 senadores. Los ciudadanos inscritos en estas circunscripciones tienen derecho a un único voto, el cual debe ser asignado a un solo candidato para que sea válido dicho sufragio. Aunque puede parecer que los votos son personalizados, en realidad, también es un voto por lista. En efecto, los votos de los candidatos son igualmente contabilizados en tanto que votos de lista. La elección parlamentaria chilena es a una sola vuelta, de mayoría relativa y utiliza un sistema proporcional de lista.

El sistema establece que será electo como primer diputado o senador el candidato que obtenga la primera mayoría individual siempre y cuando pertenezcan a la lista más votada dentro del distrito o circunscripción senatorial en cuestión. El segundo diputado o senador que será electo en dicha unidad electoral será aquel candidato que logre obtener la primera mayoría individual de votos en la segunda lista más votada dentro del mismo distrito o circunscripción senatorial (ver cuadro número 2 y número 3). Sin embargo, si la lista más votada logra obtener el doble más un voto que la lista electoral que la sigue, entonces serán electos los dos candidatos de la misma lista con más sufragios en el distrito o circunscripción senatorial (ver cuadro número 4), generando un efecto de "arrastre" de lista. En este caso el sistema electoral actúa como un sistema de representación mayoritario.

Cuadro 2.

| Lista | Candidato | Votos (%) | Candidato electo |
|---|---|---|---|
| 1 | A | 25 | A1 |
| 1 | B | 15 | |
| 2 | C | 18 | |
| 2 | D | 20 | D2 |
| 3 | E | 7 | |
| 3 | F | 15 | |

Cuadro 3.

| Lista | Candidato | Votos (%) | Candidato electo |
|---|---|---|---|
| 1 | A | 20 | |
| 1 | B | 28 | B1 |
| 2 | C | 15 | C2 |
| 2 | D | 12 | |
| 3 | E | 15 | |
| 3 | F | 10 | |

Cuadro 4.

| Lista | Candidato | Votos (%) | Candidato electo |
|---|---|---|---|
| 1 | A | 32 | A1 |
| 1 | B | 20 | B1 |
| 2 | C | 15 | |
| 2 | D | 8 | |
| 3 | E | 22 | |
| 3 | F | 3 | |

Fuente: elaboración propia a partir de datos ficticios: 3 listas, cada una con dos candidatos.

El 14 de diciembre de 1989, después de más de 16 años, se realizaron las primeras elecciones competitivas (en el régimen de Pinochet) para elegir a parlamentarios y al Presidente de la República y marcaron el retorno a la democracia. En estas elecciones presidenciales se presentaron tres candidatos. Patricio Aylwin, de la Concertación de Partidos por la Democracia, militante del Partido Demócrata Cristiano, representaba el sector moderado dentro de la coalición opositora a la dictadura y era el máximo exponente de la política de negociación que la oposición venía implementando desde 1987[51]. El candidato de la derecha (RN y UDI) y del régimen fue Hernán Büchi, un "independiente" que había sido Ministro de Hacienda de Pinochet entre 1985 y 1989. A este candidato se le identificaba más cercano con la Unión Demócrata Independiente que con Renovación Nacional. Por último, estaba Francisco Javier Errázuriz, independiente de derecha que decía representar el centro-centro, este candidato no tenía el apoyo del gobierno, ni menos aún un respaldo partidario importante.

[51] Enrique Cañas Kirby, *Proceso Político en Chile. 1973–1990*, Editorial Andrés Bello, Santiago de Chile 1997, pág. 273.

En cuanto a las elecciones parlamentarias se presentaron siete listas[52], dos vinculadas a la oposición y al candidato presidencial Patricio Aylwin (listas A y G); otras dos asociadas a la candidatura de Hernán Büchi (listas B y F) y al régimen de Pinochet; una quinta de carácter regionalista (lista C) pero vinculada con los sectores políticos de derecha; una sexta que agrupaba a los sectores más radicales del pinochetismo (lista D); y por último, una lista asociada al candidato "independiente" Francisco Javier Errázuriz.

La presentación de sólo dos listas parlamentarias de la oposición a la dictadura para las elecciones de 1989 fue el resultado de intensas negociaciones entre los diferentes actores políticos de estos sectores, donde se debió conciliar los intereses de los distintos partidos. Así, por un lado se constituyó la lista de la Concertación Democrática, la coalición sucesora de la Concertación de Partidos Políticos por el NO la cual estaba integrada por un gran número de partidos políticos, entre los cuales destacaban: La Democracia Cristiana (PDC), el Partido Por la Democracia (PPD), el Partido Radical de Chile (PR), los Humanistas (PH), los Verdes (PV) y una gran variedad de colectividades socialistas donde las más importantes estaban dirigidas por los socialistas Nuñez y Arrate. Por otro lado, se encontraba la lista de Unidad para la Democracia, compuesta por solamente dos partidos políticos: el Partido Amplio de Izquierda Socialista (PAIS) y el Partido Radical Socialista Democrático (PRSD). Esta lista aglutinaba a los sectores más radicales de la oposición a la dictadura, era la sucesora del Movimiento Democrático Popular (MDP).[53]

La oposición alcanzó un acuerdo respecto a la presentación de candidatos en los diferentes distritos y circunscripciones senatoriales. El resultado del acuerdo fue un complejo sistema de omisiones y renuncias a militancias partidistas para que los candidatos pudieran integrar una u otra lista. Así, la Concertación tuvo candidatos en todos los distritos y circunscripciones senatoriales, mientras que el pacto de la izquierda (PAIS-PRSD) sólo presentó candidatos a diputados en 17 distritos y candidatos a senadores en cuatros circunscripciones senatoriales. El triunfo del NO en el plebiscito de 1988 ayudó de manera sustancial a la oposición a entender la importancia de permanecer

[52] Las listas fueron las siguientes: Lista A, Concertación de Partidos por la Democracia (PDC, PPD, PR, PH, LV e independientes); Lista B, Democracia y Progreso (UDI, RN e independientes); Lista C, Partido de Sur (PSur); Lista D, Alianza de Centro (AN, DR e independientes); Lista E, Liberal-Socialista chileno (PL, PSCH e independientes); Lista F, Partido Nacional (PN); Lista G, Unidad para la Democracia (PAIS, PRSD e independientes); y por ultimo C/I, independientes.

[53] El PAIS fue un partido político de corta existencia. Fue creado en noviembre de 1988, un mes después del plebiscito de 1988, y se disolvió en marzo de 1990. Este partido fue concebido como un partido instrumental, al igual que el PPD, y tenía como objetivo permitir que los militantes del Partido Comunista, la Izquierda Cristiana, el Movimiento de Acción Popular Unitaria (MAPU), los Socialistas-Almeyda y del Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR) pudieran presentarse como candidatos a las elecciones parlamentarias, debido a que estos partidos políticos estaban proscritos por la dictadura.

unida en torno a un candidato único a la presidencia de la república e igualmente a que las listas parlamentarias que se presentaran desde la oposición no se constituyeran en una real competencia entre ellas mismas.

En cuanto a la principal lista de derecha, la que estaba constituida mayoritariamente por militantes de RN y la UDI, ésta estuvo fuertemente influenciada por el régimen ya que en esta lista fueron incluidos una gran cantidad de candidatos independientes que eran promovidos por las autoridades. La prescindencia electoral de la cual hablaba el régimen fue sólo un discurso en el caso de las negociaciones de los cupos a parlamentarios de la derecha. El gobierno impuso candidatos que dieran garantías a La Moneda.[54] La derecha tardó más tiempo que la oposición en llegar a un acuerdo para la plantilla electoral, a pesar de que la cantidad de partidos era menor. Sin lugar a dudas, el hecho de haber perdido el plebiscito de 1988 influyó sobre ese sector político para trazar adecuadamente una estrategia que compensara aquella derrota. Lo anterior se vio reflejado durante toda la campaña, ya que la derecha siempre estuvo enfrentada al dilema de determinar la distancia que debía adoptar respecto a la identificación con el régimen de Pinochet.[55]

Finalmente, Patricio Aylwin, el candidato de la oposición obtuvo el 55,17% de los votos emitidos, siendo elegido Presidente de la República, Hernán Büchi alcanzó el 29,4% de los sufragios, mientras que Francisco Javier Errázuriz sólo obtuvo el 15,43% de los votos. En cuanto al Congreso Nacional la Concertación obtuvo 22 senadores y 69 diputados, la lista de la Izquierda no logró elegir senadores, y sólo dos de sus candidatos a diputados fueron electos. La derecha logró elegir a 16 senadores y 49 diputados, pero su poder en el Congreso Nacional se vio reforzado con la incorporación de los senadores designados que representaban cerca del 20% del Senado Así, la derecha contaba con 25 senadores, lo que le otorgaba la mayoría en el Senado. Las otras listas no obtuvieron los votos necesarios para poder elegir diputados. La sorpresa estuvo dada por un independiente que logró ser electo diputado, esto a pesar de la dificultad que el sistema binominal tiene para este tipo de candidatos.

Al analizar los resultados de las elecciones parlamentarias de 1989, se pueden observar cuatro tipos de problemas que se generan con la utilización de distritos binominales y el singular método para asignar los cupos parlamentarios en el sistema electoral chileno.

Primero, existen situaciones en las que un candidato que obtuvo la segunda mayoría individual de votos dentro de una circunscripción o distrito no es electo parlamentario debido a que su lista no es una de las dos listas más votadas. En las elecciones senatoriales de 1989 esta situación se dio en tres de las diecinueve circunscripciones senatoriales. Como se puede observar en el cuadro número 5,

[54] Andrés Allamand, *La Travesía del desierto*, Aguilar, Santiago de Chile 1999, pág. 208.
[55] Enrique Cañas Kirby, *op. cit.*, págs. 279–280.

en todos los casos los perjudicados con este aspecto del sistema electoral fueron los candidatos de la lista parlamentaria de la izquierda, la lista G. A pesar de que los candidatos Fanny Pollarolo (PAIS), Jorge Inzunza (PAIS) y Luis Maira (PAIS) obtuvieron una votación individual superior que los senadores electos Arturo Alessandri, Alberto Cooper y Eugenio Cantuarias respectivamente. En la elección de los miembros de la Cámara de Diputados, si bien el número de casos en que se producen este tipo de situaciones es menor, sólo en dos distritos, nuevamente los perjudicados son dos candidatos de la lista G, Eduardo Morales (PAIS) y Manuel Riesco (PAIS), como se puede observar en el cuadro número 6. Es interesante constatar que siempre la coalición que se benefició con este aspecto del sistema fue la lista de la derecha, es decir la lista B.

Cuadro 5. Elecciones de Senadores en 1989.

| Circunscripción | Candidatos | Partidos / Lista Parlamentaria | Porcentaje de votos obtenidos | Candidato electo |
|---|---|---|---|---|
| 2 | Fanny Pollarolo | PAIS (Lista G) | 22,83% | Arturo Alessandri |
| | Arturo Alessandri | ILB (Lista B) | 20,42% | |
| 4 | Jorge Inzunza | PAIS (Lista G) | 20,54% | Alberto Cooper |
| | Alberto Cooper | ILB (Lista B) | 19,39% | |
| 12 | Luis Maira | PAIS (Lista G) | 24,32% | Eugenio Cantuarias |
| | Eugenio Cantuarias | UDI (Lista B) | 16,29% | |

Fuente: elaboración propia a partir de información disponible en: www.elecciones.gov.cl

Cuadro 6. Elecciones de Diputados en 1989

| Distrito | Candidatos | Partidos / Lista Parlamentaria | Porcentaje de votos obtenidos | Candidato electo |
|---|---|---|---|---|
| 5 | Eduardo Morales | PAIS (Lista G) | 27,87% | Carlos Vilches Guzmán |
| | Carlos Vilches | RN (Lista B) | 17,11% | |
| 18 | Manuel Riesco | PAIS (Lista A) | 16,67% | Andrés Sotomayor |
| | Andrés Sotomayor | RN (Lista B) | 13,68% | |

Fuente: elaboración propia a partir de información disponible en: www.elecciones.gov.cl

El segundo problema es que muchas veces dos candidatos de una misma lista obtienen la primera y segunda mayoría individual de votos respectivamente, pero como la suma de los votos de estos dos candidatos no es superior al doble del total de votos de la segunda lista más votada, entonces sólo es electo el candidato que es la primera mayoría individual de la lista con más votos y el candidato con más voto de la segunda lista. De esta manera, queda excluida del parlamento la segunda mayoría individual de la circunscripción o distrito.

En el cuadro número 7 se puede observar como los candidatos Adolfo Zaldívar (PDC), Juan Hamilton (PDC), Ricardo Lagos (PPD), Eduardo Condezza (PPD) y Hernán Valencia (PR), aunque fueron las segundas mayorías individuales en sus respectivas circunscripciones en las elecciones de 1989, no fueron electos senadores. En la memoria colectiva de los chilenos aún está presente el caso en el cual Jaime Guzmán (UDI) fue electo senador, éste a pesar de que obtuvo 175.325 votos menos que Ricardo Lagos (PPD).

Cuadro 7. Elecciones de Senadores en 1989.

| Circunscripción | Candidatos | Partidos / Lista Parlamentaria | Porcentaje de votos obtenidos | Candidato electo |
|---|---|---|---|---|
| 3 | Adolfo Zaldívar | PDC (Lista A) | 28,44% | Ignacio Pérez Walker |
| | Ignacio Pérez | RN | 22,20% | |
| 6 | Juan Hamilton | PDC (Lista A) | 28,52% | Beltrán Urenda |
| | Beltrán Urenda | ILB | 17,51% | |
| 7 | Ricardo Lagos | PPD | 30,62% | Jaime Guzmán |
| | Jaime Guzmán | UDI | 17,19% | |
| 13 | Edgardo Condezza | PPD (Lista A) | 28,37% | Mario Ríos Santander |
| | Mario Ríos S. | RN | 20,62% | |
| 18 | Hernán Valencia | PR (Lista A) | 26,20% | Hugo Ortiz de Filippi |
| | Hugo Ortiz | RN | 25,59% | |

Fuente: elaboración propia a partir de información disponible en: www.elecciones.gov.cl

En lo que concierne a la elección de diputados, los efectos de este aspecto del sistema son aún más considerables. En el cuadro número 8 es posible apreciar como en trece de los sesenta distritos fueron electos uno de cada dos de los diputados de esos distritos a pesar de no ser la segunda mayoría individual de votos. Nuevamente la coalición que se benefició con esta situación fue la coalición de la derecha.

Cuadro 8. Elecciones de Diputados en 1989.

| Distrito | Candidatos | Partidos / Lista Parlamentaria | Porcentaje de votos obtenidos | Candidato electo |
|---|---|---|---|---|
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 3 | Luis Sepúlveda | PDC (Lista A) | 25,65% | Carlos Cantero Ojeda |
| | Carlos Cantero | RN (Lista B) | 16,34% | |
| 6 | Jorge Gaspar Mulet | PDC (Lista A) | 29,24% | Baldo Prokurica Prokurica |
| | Baldo Prokurica | RN (Lista B) | 27,15% | |

| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
|---|---|---|---|---|
| 8 | Carlos Yusta | ILA (Lista A) | 22,40% | Jorge Morales Adriasola |
| | Jorge Morales | RN (Lista B) | 17,79% | |
| 10 | Luciano Valle | ILA | 30,24% | Frederico Ringeling |
| | Frederico Ringeling | RN (Lista B) | 24,31% | |
| **14** | Aníbal Scarella | PPD (Lista A) | 21,03% | Raúl Urrutia Ávila |
| | Raúl Urrutia | RN (Lista B) | 18,17% | |
| **19** | Oscar Santelices | PPD (Lista A) | 28,35% | Cristian Leay Moran |
| | Cristian Leay | UDI (Lista B) | 24,47% | |
| 26 | Wilma Saavedra | PDC (Lista A) | 25,60% | Gustavo Alessandri |
| | Gustavo Alessandri | ILB | 21,18% | |
| 31 | Pedro Aguirre | PPD (Lista A) | 21,32% | Mario Ríos Santander |
| | Juan Antonio Coloma | UDI (Lista B) | 20,51% | |
| 35 | Aníbal Pérez | PPD (Lista A) | 23,66% | José María Hurtado |
| | José María Hurtado. | RN (Lista B) | 17,12% | |
| 40 | Alfonso Rodríguez | RN (Lista B) | 19,37% | Alfonso Rodríguez |
| | Osvaldo Vega | IND. | 21,66% | |
| 51 | Eugenio Tuma | ILA (Lista A) | 23,51% | Teodoro Ribera |
| | Teodoro Ribera | RN (Lista B) | 20,96% | |
| 56 | Humberto Lagos | PPD (Lista A) | 24,73% | Carlos Recondo |
| | Carlos Recondo | UDI (Lista B) | 18,76% | |
| 58 | Manuel Vera | ILA | 25,02% | Juan Alberto Pérez |
| | Juan Alberto Pérez | RN (Lista B) | 24,34% | |

Fuente: elaboración propia a partir de información disponible en: www.elecciones.gov.cl

El tercer problema que se ha podido constatar a partir de los resultados de las elecciones de 1989, reside en la posibilidad de que una lista supere en el doble de la votación a la segunda lista más votada y por lo tanto obtiene los dos escaños de esa circunscripción electoral, produciendo el fenómeno denominado "doblaje" o efecto de "arrastre" de lista. En este tipo de situaciones, como ya lo hemos señalado, el sistema se transforma en un sistema mayoritario. Si una lista obtiene más del 67% de los votos emitidos, no cabe ninguna duda que obtendrá los dos escaños de esa circunscripción. Lo anterior significa que la lista tendrá una sobrerrepresentación del 33% y que este mismo porcentaje de la población de esta circunscripción no tendría representación en el parlamento. Sin embargo, en la práctica, es muy difícil que una lista logre pasar la barrera del 67% de los votos en un distrito o circunscripción senatorial.

En las elecciones para senadores de 1989, el doblaje se produjo en 3 circunscripciones senatoriales. En la novena, donde la lista de la Concertación Democrática obtuvo el 59,25% del total de los votos válidamente emitidos en

esta circunscripción contra sólo el 27,54% de votos que obtuvo la lista de la derecha, la segunda más votada. En esta circunscripción los candidatos Nicolás Díaz (PDC) y Anselmo Sule (ILA), que obtuvieron la primera (29,68%) y segunda (29,55%) mayoría individual de votos, respectivamente, fueron electos senadores. En la décima, donde la lista de la Concertación Democrática obtuvo el 63,43% de los votos, mientras que la suma de los candidatos de la lista Democracia y Progreso logró obtener 30,40% de los votos. En esta circunscripción fueron electos senadores Máximo Pacheco (PDC), con el 42,37% de los votos, y Jaime Gazmuri (PPD), con sólo el 21,06%. Alberto Cardemil (RN), quien consiguió la segunda mayoría individual, con el 24,59% de los votos, quedó excluido del parlamento por este aspecto del sistema electoral. Y por último, en la decimonovena circunscripción donde nuevamente la lista de la Concertación Democrática logró el 66,22% de los votos contra la lista de la derecha (Democracia y Progreso) que sólo obtuvo el 31,11% de votos. Aquí fueron electos senadores José Ruiz de Giorgio (PDC) y Rolando Calderón (ILA) con el 44,61% y el 21,61% de los votos, respectivamente. En este caso, al igual que en la décima circunscripción, quedó marginado del Senado el candidato que obtuvo la segunda (24,36%) mayoría individual, Luis Danus (ILB).

En lo que se refiere a la Cámara de Diputados, en las elecciones de 1989, la lista de la Concertación logró elegir los dos diputados en once distritos, pero como se puede observar en el cuadro número 9, en estos distritos los candidatos de la lista de la Concertación siempre fueron la primera y segunda mayorías individuales de votos en cada uno de estos distritos. Por lo tanto, el doblaje como mecanismo de "arrastre" no actuó en las elecciones para diputados de 1989.

Cuadro 9. Elecciones de Diputados en 1989.

| Distrito | Las listas más votadas por distrito (% de votos) | Candidato Lista A: Concertación Democrática (% de votos) | Candidato Lista B: Democracia y Progreso (% de votos) | Candidatos electos (partido) |
|---|---|---|---|---|
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 4 | Lista A (63,32%) | Felipa Valenzuela (33,54%) | Patricio Valdivia (27,57%) | Felipe Valenzuela (PPD) Rubén Gajardo (PDC) |
| | Lista B (31,47%) | Rubén Gajardo (29,78%) | Ana Luisa Fernández (3,9%) | |
| 9 | Lista A (65,85%) | Víctor Manuel Rebolledo (34,74%) | Juan Jorquera (17,49%) | Víctor Manuel Rebolledo (PPD) Julio Rojos (PDC) |
| | Lista B (30,43%) | Julio Rojos (31,11%) | Roberto Rondanelli (12,94%) | |

| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
|---|---|---|---|---|
| 15 | Lista A (61,27%) | Sergio Velasco (37,38%) | Javier Leturia (17,93%) | Sergio Velasco (PDC) Akin Soto (PPD) |
| | Lista B (29,66%) | Akin Soto (23,89%) | Carlos Thienel (11,63%) | |
| 17 | Lista A (62,54%) | Ramón Elizalde (33,07%) | Luis Cordero (19,87%) | Ramón Elizalde (PDC) María Maluenda (PPD) |
| | Lista B (27,27%) | María Maluenda (29,47%) | Carlos Martínez (7,4%) | |
| 27 | Lista A (61,03%) | Hernán Rojo (35,27%) | Gonzalo Stefani (21,36%) | Hernán Rojo (PDC) Camilo Escalona (ILA) |
| | Lista B (28,03%) | Camilo Escalona (25,76%) | Sergio Urzúa (7,67%) | |
| 28 | Lista A (64,78%) | Rodolfo Seguel (42,53%) | Patricia Maldonado (15,38%) | Rodolfo Seguel (PDC) Mario Palestro (ILA) |
| | Lista B (27,21%) | Mario Palestro (22,25%) | Nelson Murua (12,83%) | |
| 29 | Lista A (63,14%) | Guillermo Yunge (41,32%) | Maximiano Errázuriz (15,94%) | Guillermo Yunge (PDC) Jaime Estévez (PPD) |
| | Lista B (28,69%) | Jaime Estévez (22,82%) | Tulio Guevara (12,75%) | |
| 37 | Lista A (66,79%) | Eugenio Ortega (44,66%) | María Eugenia Donoso (13,51%) | Eugenio Ortega (PDC) Sergio Aguiló (ILA) |
| | Lista B (26,78%) | Sergio Aguiló (22,13%) | Mario Villagra (13,27%) | |
| 44 | Lista A (63,14%) | José Miguel Ortiz (32,80%) | Andrés Arriagada (17,83%) | José Miguel Ortiz (PDC) Juan Antonio Viera-Gallo (PPD) |
| | Lista B (26,31%) | Juan Antonio Viera-Gallo (30,06%) | Patricio Lynch (9,28%) | |
| 46 | Lista A (53,03%) | Claudio Huepe (35,93%) | Alejandro Fernández (15,77%) | Claudio Huepe (PDC) Jaime Rocha (PR) |
| | Lista B (25,31%) | Jaime Rocha (17,10%) | Patricio Silva (9,54%) | |
| 60 | Lista A (65,03%) | Milenko Milicic (34,85%) | Eduardo Menéndez (26,03%) | Milenko Milicic (ILA) Carlos Smok (PPD) |
| | Lista B (31,58%) | Carlos Smok (30,18%) | Alfonso Campos (5,55%) | |

Fuente: elaboración propia a partir de información disponible en: www.elecciones.gov.cl

El último problema que es posible de observar con el método de asignación de escaños en el sistema electoral chileno, es la dificultad para que candidatos independientes, fuera de todo pacto, obtengan un cargo de representación en

el Congreso Nacional. Los independientes están obligados a obtener una votación individual muy alta, de manera que les permita ser al menos la segunda mayoría por lista. En concreto, esto significa que un candidato independiente debe obtener al menos el 30% de los votos de la circunscripción o distrito para poder ser electo. En las elecciones de 1989 se presentaron diecinueve candidatos independientes a las elecciones de diputados y sólo fue electo uno de ellos: Hosain Sabag[56] en el distrito 42, quien obtuvo el 39,06% de los votos válidamente emitidos en ese distrito. Si bien otro candidato independiente, Osvaldo Vega en el distrito 40, obtuvo el 21,66% de los votos y fue la segunda mayoría individual del distrito, éste quedó excluido del Parlamento debido a que su lista no fue la segunda más votada del distrito. Este tipo de situación desincentiva la participación de candidatos independientes en las elecciones parlamentarias limitando con ello la presencia de ciudadanos sin filiación partidaria en el Congreso Nacional.

Después de analizar los resultados de las elecciones parlamentarias de 1989, se puede constatar que el sistema electoral favoreció en ocho circunscripciones senatoriales[57] la lista parlamentaria de los partidos que apoyaban el régimen de Pinochet. En tanto que únicamente en dos circunscripciones los candidatos a senador de la Concertación fueron electos a pesar de no haber obtenido los votos suficientes para ser una de las dos primeras mayorías individuales. En estos casos el doblaje, y por ende, el efecto de "arrastre" de votos de la lista actuó en beneficio de la Concertación. En cuanto a la Cámara de Diputados es evidente que el sistema favoreció a la derecha. En quince distritos[58] los candidatos de la lista B (Democracia y Progreso), a pesar de no haber logrado ser una de las dos primeras mayorías individuales, fueron electos diputados gracias al método de asignación de escaños del sistema electoral.

Con el sistema binominal una gran parte de la izquierda chilena (agrupada en la lista G, Unidad para la Democracia) quedó marginada del Parlamento, ésta sólo logró elegir a dos diputados en 1989. Igualmente, la presencia de la Concertación en el Congreso Nacional se vio considerablemente disminuida, aquello debido a que con el sistema electoral la lista de la Concertación no pudo elegir cinco senadores y doce diputados más. Esto no obstante que sus candidatos habían obtenido la primera y segunda mayoría de votos individuales

---

[56] Es necesario precisar que desde 1962 Sabag es un destacado militante del Partido Demócrata Cristiano. En las elecciones parlamentarias de 1973 fue electo diputado por este partido. En 1989 Sabag decidió presentarse como candidato independiente debido a que tenía divergencias con la dirección de su partido, sin embargo, una vez electo reactivó su militancia dentro del PDC. Actualmente Sabag es senador de la República.

[57] Estas fueron en la décima y decimonovena circunscripciones, donde los candidatos beneficiados fueron Jaime Gazmuri (PPD) y Rolando Calderón (ILA).

[58] Esto fue en los siguientes distritos: 3,5, 6,8,10,14,18,19,26,31,35,40,51,56 y 58.

en la circunscripción y distritos respectivos. El gran beneficiado con este tipo de sistema electoral fue la lista de la derecha quien obtuvo una sobrerepresentación de seis senadores y quince diputados.

Si en las elecciones de 1989 se hubiera utilizado un sistema de distritos binominales, pero con un método de asignación de escaños proporcional por candidato y no por lista, como era antes del golpe militar, los equilibrios al interior del Congreso Nacional habrían sido completamente diferentes. La Cámara de diputados habría quedado integrada por ochenta y un diputados de la Concertación, treinta y tres de la derecha, cuatro de la lista de izquierda y dos diputados independientes. En cuanto al Senado habría quedado compuesto por veinte y cinco de la concertación, tres de la izquierda y diez senadores de la lista Democracia y Progreso.

Así se puede inferir que en las elecciones parlamentarias de 1989 el sistema electoral binominal actuó como un enclave autoritario institucional que fortaleció a los sectores políticos que apoyaron a la dictadura. Estos últimos en su mayoría se configuraron como enclaves autoritarios actorales durante el proceso de consolidación democrática. Este sistema les confirió una sobrerepresentación en el Congreso Nacional, aquello les otorgó un mayor poder de veto dentro del sistema político chileno. Estos parlamentarios constantemente han bloqueando la aprobación de leyes que tienden a eliminar los residuos y enclaves autoritarios heredados del régimen de Pinochet, entrampando con ello el proceso de extensión y profundización democrática.

## LA ELECCIONES ENTRE 1989 Y 2009: CONTINUIDADES Y RUPTURAS

Entre diciembre de 1989, momento cuando por primera vez entró en vigencia el sistema electoral binominal, y diciembre de 2009 se han realizado seis elecciones parlamentarias (1989, 1993, 1997, 2001, 2005 y 2009). En cada una de ellas se han elegido la totalidad de los miembros de la Cámara de Diputados, mientras que en el caso de los senadores, en cada elección, se han renovado sólo una parte de los integrantes del Senado.[59] En general, los resultados de las elecciones, en términos de equilibrios y presencia de las coaliciones políticas en el Congreso Nacional, no han sido una gran sorpresa a excepción de la última elección parlamentaria del 2009. En éstas acontecieron tres situaciones nuevas: primero, la coalición de derecha superó a la

[59] El Senado se renueva por partes, así en 1993, 2001, 2009 se realizaros elecciones para las circunscripciones que se encontraban en las regiones I, III, V, VII, IX, XI. En cambio, en 1997 y 2005 se efectuaron las elecciones para renovar los senadores de las regiones II, IV, VI, VIII, X, XII y la Región Metropolitana.

Concertación Democrática en el número de diputados electos; segundo, el Partido Comunista de Chile (PC) logró elegir tres parlamentarios, terminando así la exclusión del PC en el Congreso Nacional desde el término de la dictadura; y por último, un tercer pacto político-electoral, Chile Limpio Vote Feliz, irrumpió en la escena política chilena al lograr obtener representación en la Cámara de Diputados.

Igualmente, en el 2009 se llevó a cabo la quinta elección presidencial desde el fin de la dictadura. En las cuatro elecciones anteriores (1989, 1993, 1999 y 2005) los candidatos de la Concertación se impusieron por sobre los otros candidatos presidenciales, aquello implicó que ésta cozlición fuera gobierno por 20 años, transformándose así en la coalición política-electoral más exitosa y estable de la historia republicana chilena. Sin embargo, en estas últimas elecciones el candidato de la derecha, el empresario y político, Sebastian Piñera (RN) logró derrotar por un estrecho margen a Eduardo Frei Ruiz-Tagle, el candidato de la Concertación, lo que significó el retorno por medios democráticos de la derecha al gobierno, esta situación no acontecía desde 1958, cuando este sector político logró que Jorge Alessandri fuera electo Presidente de la Republica.

A diferencia de lo que piensa una gran parte de la opinión pública en Chile, los resultados de la derecha en las últimas elecciones parlamentarias no se deben en gran medida a los beneficios que ésta obtiene del sistema electoral binominal. Al analizar las elecciones para diputados y senadores entre 1989 y el 2009, se puede observar cómo se han reducido de manera importante las ventajas que la coalición[60] de RN y la UDI tuvieron del sistema electoral en las elecciones de 1989. Al contrario, se puede constatar que desde 1993 la Concertación Democrática también se ha visto beneficiada del sistema binominal y de su singular método para la asignación de escaños.

En las elecciones para diputados entre 1989 y 2009, se puede observar que la cantidad de candidatos de las listas parlamentarias de la coalición de RN y la UDI que fueron electos, sin que hayan obtenido las dos primeras mayorías individuales de votos, fue en constante disminución. En 1989, quince del total de los diputados de la derecha fueron electos a pesar de que éstos no fueron ni la primera ni la segunda mayoría individual en votos en cada uno de sus respectivos distritos, pero eran miembros de la lista que obtuvo la segunda mayoría de votos en dichos distritos. En cambio, en las elecciones del 2009 el número de diputados de derecha que se benefició de este mecanismo se redujo a sólo seis.

[60] Esta Coalición ha tenido diferentes nombres en las distintas elecciones parlamentarias. En 1989 se denominó Democracia y Progreso, en 1993 Unión para el Progreso de Chile, en 1997 Unión para Chile, en las elecciones de 2001 y 2005 se denominaron Alianza para Chile y finalmente en las elecciones del 2009 Coalición para el Cambio.

En cuanto a la Concertación, se puede constatar que un fenómeno inverso comenzó a tener lugar a partir de las elecciones de 1993. Si en 1989 ninguno de los diputados de esta coalición se benefició de este aspecto del sistema electoral, la situación fue muy distinta en el 2009, cuando cinco candidatos de la Concertación fueron electos diputados porque eran parte de la segunda lista más votada o por el efecto de "arrastre" en el doblaje de una lista (ver gráfico número 8).

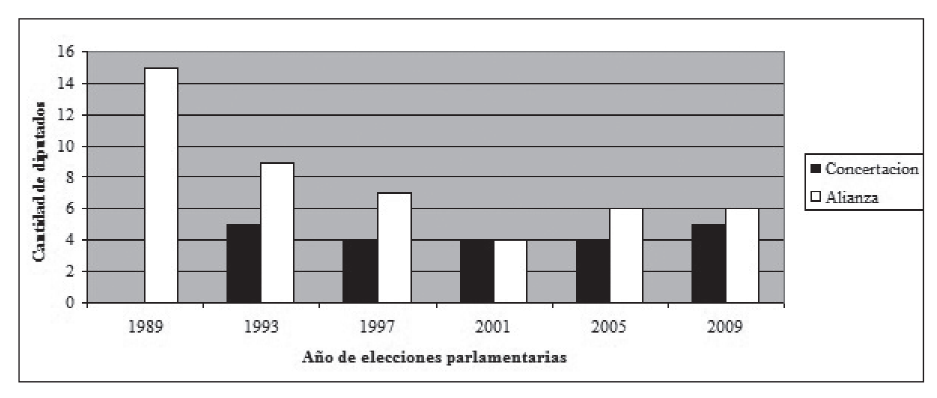



Gráfico 8. Evolución de la cantidad de diputados electos con la tercera mayoría (1989-2009)
Fuente: elaboración propia a partir de información disponible en: www.elecciones.gov.cl

En lo que se refiere al Senado ha acontecido una situación similar que en la Cámara de Diputados. Al observar el gráfico número 9 se puede constatar que en las elecciones para senadores, entre 1989 y el 2009, la cantidad de candidatos que obtuvieron la tercera votación individual y fueron electos senadores ha ido descendiendo considerablemente a través de los años. Si bien en 1989 el pacto electoral de la UDI y RN obtuvo ocho senadores mediante este mecanismo del sistema, mientras que la Concertación se benefició con un solo senador, para las elecciones del 2001 ningún pacto electoral se vio favorecido con esta singularidad del binominal. Sin embargo, lo interesante es que en las últimas elecciones senatoriales, el candidato de la Concertación en la circunscripción 1, Fluvio Rossi (PS), quien sólo obtuvo el 27,10% de los votos, ubicándose en la tercera posición de los candidatos más votados de la circunscripción, fue electo senador. Aquí el candidato de la derecha, Salvador Urrutia (Independiente de la Lista B), que obtuvo el 28,02%, quedó excluido del Senado debido al método para asignación de escaños de sistema electoral binominal.

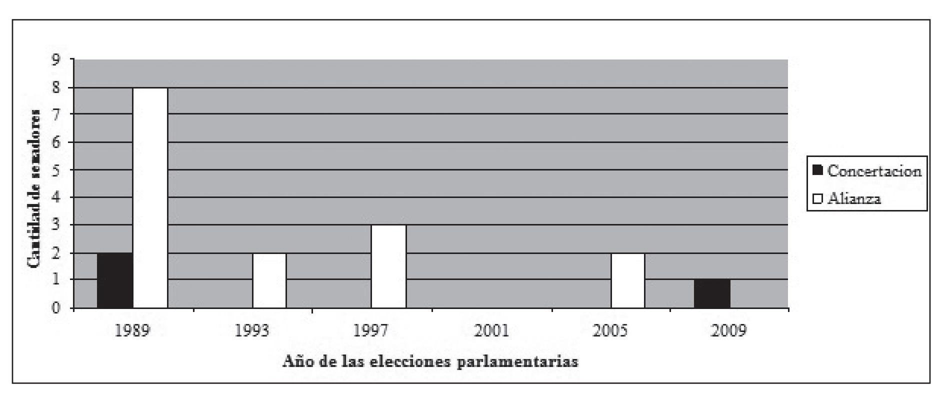



Gráfico 9. Evolución de la cantidad de senadores electos con la tercera mayoría (1989-2009)
Fuente: elaboración propia a partir de información disponible en: www.elecciones.gov.cl

Uno de los sectores políticos más perjudicados con el sistema electoral binominal ha sido un sector de la izquierda chilena, la cual está encabezada por el Partido Comunista chileno. Este partido, líder de la oposición revolucionaria al régimen de Pinochet, quedó marginado del proceso de negociación post-plebiscito de 1988 entre la dictadura y la Concertación. El PC, desde 1986, entró en una dinámica de aislamiento política debido esencialmente a su decisión de utilizar la lucha armada como una de las formas posibles para derrocar a la dictadura. Esta situación tuvo por consecuencia que los sectores más moderados de la Concertación, esencialmente el PDC, no quisieron que la opinión pública los asociara con este partido. Así, en las elecciones de 1989, los comunistas tuvieron la necesidad de presentar una lista parlamentaria independiente de la Concertación, la cual se denominó Unidad para la Democracia (Lista G) y estuvo integrada por el PAIS y el PRSD.

A pesar de lo anterior, existió un acuerdo entre la Concertación y los comunistas para apoyarse mutuamente en las elecciones parlamentarias de 1989. Así, la lista del PC presentó candidatos en las circunscripciones y distritos donde la Concertación sólo presentaba los candidatos de los partidos más centristas (PDC, PH, PV o PR) de esta coalición y se abstuvo de presentar candidatos de los partidos más izquierdistas de esta coalición (PPD y PS). El objetivo de este acuerdo consistía en que los votos de los sectores de izquierda de la Concertación se destinarían a los candidatos de la lista del PC. El problema surgió porque en la mayoría de los distritos donde los comunistas presentaron candidatos, la gran parte de los ciudadanos simpatizantes de la Concertación no siguieron el acuerdo e incluso un importante número de militantes del PPD y PS optaron por apoyar a los candidatos más centristas de la Concertación. Así, la lista de la Unidad para la Democracia sólo logró que dos de sus candidatos fueran electos diputados en las elecciones de 1989. Esta situación provocó

un quiebre en la voluntad del PC para establecer pactos electorales con la Concertación, incentivando de esta manera la presentación de listas parlamentarias alternativas a la Concertación en las elecciones de 1993, 1997, 2001 y 2005.

Los resultados de las elecciones parlamentarias de 1989 tuvieron un efecto devastador sobre el Partido Comunista chileno que, a pesar de tener una importante presencia en distintas esferas de la sociedad chilena, particularmente en el mundo sindical, estudiantil, popular y cultural, no logró obtener una importante representación en el Congreso Nacional. Además, una vez recuperada la democracia, este partido entró en un lento y complejo proceso de adaptación de la Política de Rebelión Popular de Masas[61], su política partidaria contra la dictadura, esto retrasó su inclusión en el nuevo escenario político. Como consecuencia de esto último, sumado a la caída de los regímenes socialistas de Europa del Este, los modelos políticos de este partido, el PC experimentó una fuerte disidencia en su interior como el alejamiento de destacados cuadros del partido.[62]

Así, como una manera de autodefinirse y mantener una identidad, este partido adoptó una línea de oposición crítica a los gobiernos de la Concertación Democrática. La política del PC, durante gran parte del proceso de consolidación democrática, estuvo orientada a denunciar las consecuencias negativas derivadas de la transición chilena. Éstas se podían observar en la cantidad e intensidad de los enclaves autoritarios institucionales heredados del régimen de Pinochet y en la permanencia del modelo económico neoliberal. Los comunistas y los sectores de la extrema izquierda chilena consideraban que la Concertación tenía una gran parte de responsabilidad en los límites y las deficiencias de la recuperada democracia. Los comunistas intentaron capitalizar el descontento de los sectores más izquierdistas de la sociedad chilena, quienes veían en los gobiernos de la Concertación una claudicación de los principios democráticos y un abandono de las reivindicaciones sociales por las cuales se había luchado durante el régimen de Pinochet.

Igualmente, esta colectividad consideró que los gobiernos y partidos de la Concertación no se movilizaron efectivamente para la modificación del sistema electoral binominal. Según este partido, la Concertación no tenía la volun-

[61] A comienzos de los años 80, inmediatamente después del triunfo del régimen de Pinochet en el plebiscito de 1980 que sirvió para ratificar la Constitución de 1980, el PC decidió implementar todas las formas de lucha contra la dictadura. Así, por primera vez en la historia del PC chileno, la lucha armada se legitimó y justificó como parte de la política de este partido para derrocar a la dictadura. Es necesario destacar que la victoria de los Sandinistas en Nicaragua, que sirvió como modelo, ayudó de manera significativa a que los sectores más radicales impusieran esta línea dentro del partido. Aquello dio origen a la Política de Rebelión Popular de Masas (PRPM) y a la formación del Frente Patriótico Manuel Rodríguez (FPMR), brazo armado del PC dese 1983 hasta el término de la dictadura.

[62] La gran parte de los cuadros que renunciaron o que fueron expulsados del PC entre 1990 y 1992 se integraron al Partido Democrático de Izquierda (PDI) o el Partido Por la Democracia (PPD). Posteriormente el PDI se disolvió y sus militantes ingresaron al PPD y al Partido Socialista (PS).

tad política para introducir reformas en el sistema electoral que permitieran que los comunistas estuvieran representados en el Congreso Nacional. Por ello, a partir de las elecciones presidenciales de 1993, el PC decidió presentar candidatos a la presidencia de la República, alternativos a la Concertación.[63] Esta situación significó que los candidatos de la coalición de gobierno perdieron un estratégico porcentaje de votos que les permitía ganar las elecciones presidenciales en la primera vuelta, como fue el caso de Patricio Aylwin. No hay duda de que los candidatos de la Concertación, Ricardo Lagos en 2000 y Michelle Bachelet en el 2006 ganaron las elecciones gracias a los votos que les otorgaron los comunistas en la segunda vuelta.[64]

El PC ha presentado candidatos en todas las elecciones parlamentarias desde 1989, obteniendo en promedio más del 5% de los votos a nivel nacional (ver gráfico número 10). Sin embargo, no logró tener ningún escaño en el Congreso Nacional desde el término de la dictadura hasta las elecciones del 2009. Si bien, para las elecciones de 1989, la lista del PC logró que cuatro de sus candidatos a diputados[65] y tres de sus candidatos a senadores[66] estuvieran dentro de las dos primeras mayorías individuales de votos en sus respectivos distritos y circunscripciones, en las elecciones posteriores la situación ha sido muy distinta.

Entre 1993 y 2005, ni un solo candidato del PC ha logrado obtener los votos suficientes para ser parte de las dos primeras mayorías individuales de votos por distrito o circunscripción en las elecciones parlamentarias. Aquello implica que con un sistema electoral proporcional por candidato con distritos binominales, el Partido Comunista tampoco hubiera logrado elegir diputados o senadores entre 1993 y 2005.

[63] En las elecciones presidenciales chilenas los candidatos del Partido Comunista han sido: Eugenio Pizarro en 1993 quien obtuvo el 4,7% de los votos; en el 1999 Gladys Marin logro el 3,19% de las preferencias; en el 2005 el PC junto al Partido Humanista fueron los principales socios de la coalición *Junto Podemos Más*, esta presentó como candidato a Tomas Hirsch quien obtuvo el 5,4% de votos; y finalmente, en las elecciones presidenciales del 2009 el Partido Comunista junto con otras colectividades menores presentó a Jorge Arrate como candidato, quien logró el 6,21% de los votos a nivel nacional.

[64] En las elecciones presidenciales de 1999, Ricardo Lagos (PS-PPD) obtuvo el 47,96%, mientras que el candidato de la derecha, Joaquín Lavín (UDI), logró el 47,51% de los votos. Gladys Marin, la candidata del PC, consiguió el 3,19%. En la segunda vuelta Ricardo Lagos ganó la elección gracias a los comunistas quienes decidieron darle su apoyo, lo que significó que Lagos ganara con la estrecha diferencia del 2,62%. En las elecciones del 2005 la situación fue similar, Michelle Bachelet (PS) logró el 45,96% de los votos en primera vuelta, los dos candidatos de la derecha (Sebastian Piñera (RN) y Joaquín Lavín (UDI)) reunieron el 48,64%, mientras que el candidato del PC, Tomas Hirsch obtuvo el 5,4%. En la segunda vuelta los votos de los comunistas se destinaron a Bachelet quien ganó las elecciones con el 53,5%.

[65] Estos fueron Juan Pablo Letelier y Juan Martínez Sepúlveda, quienes fueron electos diputados en representación del PAIS. Sin embargo, una vez disuelto este partido, ellos reactivaron sus militancias en su partido de origen, es decir el PS. Los otros dos candidatos fueron Eduardo Morales en el distrito 5 y Manuel Riesco en el distrito 18.

[66] Estos fueron Fanny Pollarolo, Jorge Inzunza y Luis Maira en las circunscripciones 2, 4 y 12, respectivamente.

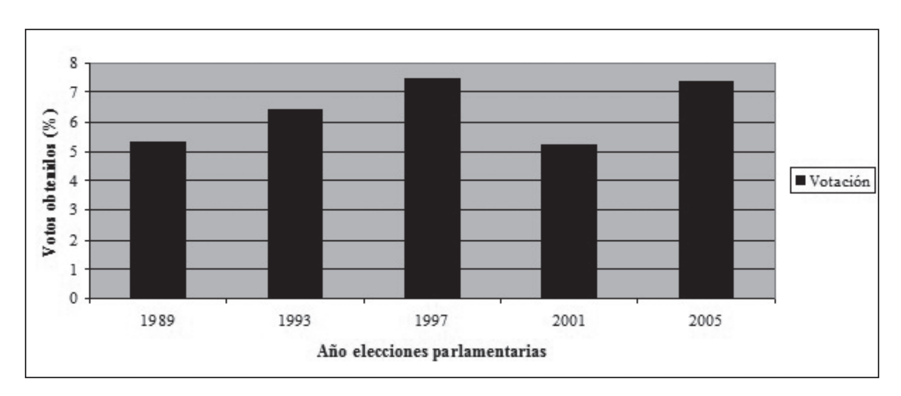



Gráfico 10. Votación (%) obtenida por el Partido Comunista de Chile en las elecciones parlamentarias (1989-2005)

Fuente: elaboración propia a partir de información disponible en: www.elecciones.gov.cl

A partir de 2005 en el sistema político chileno comenzó a estructurarse un consenso sobre la necesidad de establecer una fórmula para que el PC tuviera representación en el Parlamento. Incluso durante la campaña electoral de ese año, uno de los candidatos de la derecha, Sebastian Piñera (RN), manifestó su voluntad para alcanzar un acuerdo en tal sentido. Entre el 2006 y el 2009 existió una serie de encuentros donde hubo intercambios de opiniones sobre qué aspectos del sistema electoral podrían modificarse, sin embargo, no se concretó ningún acuerdo.

Recién el 15 de junio del 2009 se establece el *Acuerdo Democrático contra la Exclusión*, entre el PC y la Concertación. Si bien este acuerdo tenía por objetivo integrar en una solo lista a todos los sectores progresistas chilenos, de tal forma que estos pudieran obtener representación en el Congreso Nacional, finalmente sólo los partidos de la Concertación, el comunista y la Izquierda Cristiana (IC) firmaron el acuerdo.[67] Este pacto contó con el apoyo decidido de numerosas personalidades del mundo político chileno, entre los que destacan: La Presidenta de la República, la socialista Michelle Bachelet; los ex presidentes Patricio Aylwin (PDC), Ricardo Lagos (PS-PPD) y Eduardo Frei Ruiz-Tagle (PDC); y el candidato presidencial del PC para las elecciones de 2009, Jorge Arrate.

El resultado de este acuerdo fue que en las últimas elecciones parlamentarias del 2009, el Partido Comunista y la Concertación constituyeron por prime-

[67] El Partido Humanista, socio electoral del PC desde el 2005, y el Movimiento Amplio Social (MAS), decidieron restarse y presentar sus propias listas parlamentarias: Nueva Mayoría para Chile que obtuvo el 4,56% y Chile Limpio Vote Feliz que recibió el 5,42% de las preferencias. Sin embargo, el PH obtuvo el 1,44% de los votos, mientras que el MAS consiguió sólo el 0,39% de los sufragios. Ninguna de estas colectividades logró elegir representantes en el Congreso Nacional. Es necesario recordar que los humanistas, quienes fueron parte de la Concertación Democrática hasta 1993, a diferencia del MAS han participado regularmente en las elecciones presidenciales y parlamentarias desde 1993.

ra vez una lista única, la que se denominó: *Concertación y Juntos Podemos por más Democracia*. En estas elecciones el PC presentó candidatos en nueve distritos, pero focalizó sus esperanzas sólo en cuatro de ellos: Hugo Gutiérrez, miembro del Comité Central de este partido y destacado abogado de Derechos Humanos; Lautaro Carmona, secretario general del PC; Cristian Cuevas, presidente de la Confederación de Trabajadores del Cobre e igualmente parte del Comité Central de los comunistas; y Guillermo Tellier, presidente del PC.[68] Como contraparte a este acuerdo de integración de los comunistas en una misma lista con la Concertación, el PC se abstuvo de presentar candidatos a senadores en el 2009, disminuyendo de esa forma la competencia con los candidatos de los partidos de la Concertación.

Este acuerdo electoral permitió la obtención del 44,36% de los sufragios y eligió 57 diputados. Los comunistas, después de 37 años, retornaron al Congreso Nacional chileno al lograr que tres de sus candidatos fueron electos: Hugo Gutiérrez en el distrito 2 con el 30,40% de los votos quien fue la segunda mayoría individual de su distrito; Lautaro Carmona en el distrito 11, el cual obtuvo el 27,40% de los sufragios, transformándolo en la primera mayoría individual de este distrito; y Guillermo Tellier en el distrito 28 donde logró el 33,57% de los votos, constituyéndose en la más alta votación de su distrito. Con estos resultados se logró finalmente romper uno de los aspectos más controversiales y una pieza clave en la connotación de enclave autoritario institucional de sistema electoral binominal: la exclusión de los comunistas del Parlamento chileno.

Finalmente, al observar los resultados de las elecciones parlamentarias entre 1989 y el 2009, se constata que el sistema electoral ha sido un factor decisivo en la configuración del binominalismo coalicional al interior del sistema político chileno como del Congreso Nacional. Aquello a pesar de que en promedio un número importante de partidos políticos, siete, han obtenido representación parlamentaria. Desde 1989, sólo dos grandes coaliciones político-electorales, la Concertación y la Alianza, han logrado concentrar casi la totalidad de los escaños en el Congreso Nacional. Ver el gráfico número 11. Como se señaló anteriormente, para que una coalición pueda obtener un escaño dentro del parlamento, ésta debe reunir cerca del 25% de los votos válidamente emitidos al interior del distrito o circunscripción senatorial donde compite. En la medida que exista una mayor cantidad de pactos o listas electorales en competición en los distritos y circunscripciones el porcentaje de votos requeridos para obtener un escaño disminuirá notoriamente.

[68] Los otros cinco candidatos del PC que se presentaron fueron: Daniel Garrido (3,66%), Bárbara Figueroa (5,13%), Héctor Zenteno (4,14%), Pablo Andia (3,07%), y Jorge Ortiz (4,02%). Ninguno de ellos logró sobrepasar el 6% de los votos en sus respectivos distritos.

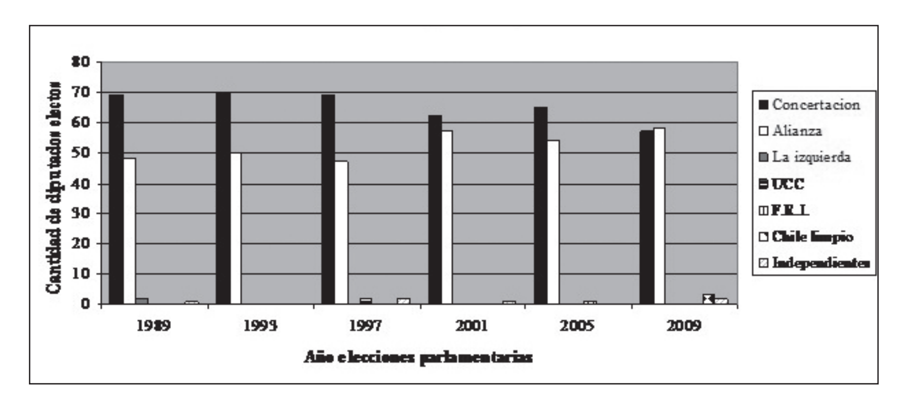



Gráfico 11. Cantidad de diputados electos por coalición política en las elecciones parlamentarias en Chile (1989-2009)
Fuente: elaboración propia a partir de información disponible en: www.elecciones.gov.cl

El cuadro número 10 nos permite constatar que en promedio la Concertación y la Alianza concentran cerca del 98,5% de los escaños en la Cámara de Diputados entre 1989 y 2005, esto a pesar de que los sufragios que obtuvieron estas dos coaliciones, entre estos mismos años, alcanza el 89,4%. Con un sistema electoral proporcional a nivel nacional, el conjunto de las otras fuerzas políticas hubieran estado en la medida de elegir un promedio de 10 diputados en cada una de estas cinco elecciones.

La irrupción de una tercera fuerza política con representación parlamentaria es extremadamente limitada. La situación del PC es una ilustración de aquello, es por ello que la incorporación de los comunistas dentro del pacto electoral de la Concertación fue la única alternativa para que estos obtuvieran representación en el Congreso Nacional. Además, el sistema binominal dificulta la elección de candidatos independientes, de hecho este sistema presiona a los candidatos independientes para que articulen listas o pactos electorales con otros independientes, aumentando con ello las posibilidades de ser electos. Desde 1989, de los 720 diputados electos, sólo seis han sido independientes. En cuanto al senado, la situación es aún más inquietante, entre 1989 y el 2009 solamente un candidato independiente ha sido electo senador.[69]

[69] Los diputados electos han sido: Hosain Sabag (1989), Samuel Venegas (1997), Rosa González (1997), Iván Paredes (2001), Pedro Velásquez (2009) y Miodrag Solo de Zaldívar (2009). El solo senador independiente electo es Carlos Bianchi (2005).

Cuadro 10.

| Coaliciones | Votos obtenidos en 1989 (%) | Diputados electos en 1989 (%) | Votos obtenidos en 1993 (%) | Diputados electos en 1993 (%) | Votos obtenidos en 1997 (%) | Diputados electos en 1997 (%) | Votos obtenidos en 2001 (%) | Diputados electos en 2001 (%) | Votos obtenidos en 2005 (%) | Diputados electos en 2005 (%) |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Concertación Democrática | 51,49 | 57,5 | 55,4 | 58,33 | 50,51 | 57,5 | 47,9 | 51,67 | 51,76 | 54,17 |
| Alianza | 34,18 | 40 | 36,67 | 41,67 | 36,26 | 39,16 | 44,27 | 47,5 | 38,72 | 45 |
| Juntos podemos más | 5,31 | 1,67 | 7,82 | 0 | 10,4 | 0 | 6,35 | 0 | 7,41 | 0 |
| Otras coaliciones | 7,14 | 0 | 0 | 0 | 2,14 | 1,67 | 0,06 | 0 | 1,17 | 0,83 |
| Independientes | 1,88 | 0,83 | 0,11 | 0 | 0,69 | 1,67 | 1,42 | 0,83 | 0,94 | 0 |
| Total | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |

Fuente: elaboración propia a partir de información disponible en: www.elecciones.gov.cl

## COMENTARIOS FINALES

El actual sistema electoral chileno representa un quiebre en la evolución y tradición de la institucionalidad electoral chilena. Esta ruptura tiene, por una parte, un importante efecto positivo sobre el sistema político chileno, gracias a la incorporación de la segunda vuelta en las elecciones para Presidente de la República. Esta innovación disminuye el riesgo en la generación de presidentes minoritarios, situación recurrente en los precedentes sistemas electorales chilenos. La segunda vuelta garantiza que los presidentes electos cuentan con el apoyo mayoritario real de la ciudadanía, al exigir que estos obtengan más del 50% de los votos válidamente emitidos en dicha elección.

Sin embargo, por otra parte, el cambio en la delimitación de las circunscripciones electorales (tanto para diputados como para senadores) y el método para la asignación de escaños en el Congreso Nacional, constituyen los aspectos más negativos de este sistema electoral. No cabe duda de la ausencia de un criterio, que responda a principios democráticos, para determinar los límites de los distritos. Como se demostró, no se consideró la cantidad de ciudadanos inscritos, de habitantes o la cantidad de comunas para constituir los distintos distritos. Todo indica que estos se articularon en función de los resultados electorales del plebiscito de 1988, así se sobrerepresentó aquellas regiones donde hubo un mayor apoyo a la dictadura en comparación con las regiones donde la oposición al régimen de Pinochet tenía una mayor base de apoyo. La situación para las circunscripciones senatoriales fue distinta, aquí se privilegió el criterio que los senadores serían representantes de las regiones y en aquellas regiones donde había una gran concentración poblacional se decidió duplicar el número de escaños para el Senado.

En cuanto al mecanismo para conversión de los votos en escaños, se puede observar que este método tiende a reagrupar el sistema político-electoral en dos grandes coaliciones, las cuales concentran cerca del 98% de la representación en el Congreso Nacional, esto a pesar de que su votación conjunta no supera el 90% de los votos válidamente emitidos. Igualmente, este sistema dificulta el ingreso de candidatos independientes, fuera de todo pacto político, al parlamento. Aquello porque estos candidatos deben ser capaces de obtener una votación individual que supere la votación conjunta de al menos la lista de la Alianza (Derecha) o de la Concertación Democrática (Centro-izquierda). En la práctica esto se traduce en que un candidato independiente debe obtener al menos el 30% de los votos del distrito o circunscripción senatorial donde es candidato para poder obtener un escaño en el Congreso Nacional. Esa situación sólo ha sido posible en siete ocasiones en las elecciones entre 1989 y 2009. En este mismo sentido el ingreso de una tercera coalición es extremadamente difícil, como lo constató la coalición encabezada por el Partido Comunista

chileno durante las elecciones parlamentarias entre 1989 y 2005. Este partido, pese a tener una significativa votación a nivel nacional, no fue capaz de obtener representación parlamentaria debido al método para asignar escaños según la votación y en la existencia de circunscripciones binominales.

Por último, se ha podido constatar que los dos principales efectos del sistema electoral, por los cuales era considerado un enclave autoritario institucional, por un lado, la sobrerepresentación de los sectores que apoyaron a la dictadura (la derecha agrupada en la Alianza), y por otro lado, la exclusión de la extrema izquierda en el Congreso Nacional (aquella liderada por el Partido Comunista), han tendido a desaparecer. A través de este artículo se pudo observar que, si bien la derecha logró una importante sobrerepresentación (gracias al método para asignación de escaños) mientras que la Concertación y la izquierda obtuvieron una subrepresentación en las elecciones parlamentarias de 1989, en las sucesivas elecciones esta situación se ha ido invirtiendo a favor de la Concertación Democrática. El ejemplo de lo anterior es el hecho de que en las elecciones senatoriales del 2009, el único candidato que se benefició de este efecto del sistema fue el candidato de la Concertación, Fulvio Rossi (PS). En cuanto a la exclusión de la extrema izquierda del parlamento chileno, esto fue posible gracias a la articulación de un pacto electoral entre la Concertación Democrática y los comunistas en las elecciones parlamentarias del 2009. Así el PC logró que tres de sus candidatos fueran electos diputados, poniendo fin a la exclusión de la izquierda del Congreso Nacional chileno.

No cabe duda de que es muy difícil que el actual sistema electoral chileno se desprenda de la connotación de enclave autoritario institucional, esto debido a la manera como se originó. Sin embargo, las continuas modificaciones que se le han introducido desde 1989 han tendido a reforzar los aspectos democráticos y a debilitar los rasgos autoritarios. Igualmente, se ha observado un proceso de aprendizaje cualitativo por parte de los actores políticos chilenos respecto como enfrentar las elecciones, lo cual ha tenido por efecto una disminución en el impacto negativo de este sistema sobre la representatividad en el Congreso Nacional chileno. Todo lo anterior nos permitiría concluir que, efectivamente, el sistema electoral chileno se encuentra en la fase final de un largo proceso de democratización, donde la anulación, neutralización o incluso supresión del carácter autoritario de esta institución es previsible en el corto plazo.

## BIBLIOGRAFÍA

Allamand Andrés, *La Travesía del desierto*, Aguilar, Santiago de Chile 1999.

Bertelsen Raúl, *Antecedentes Electorales en la elaboración de la Constitución de 1980,* "Revista de Ciencia Política", Santiago-Chile 1988, Edición Especial.

Cantillano Priscilla, Navia Patricio, *Representación y tamaño de los distritos Electorales en Chile, 1988–2004*, Instituto de Investigación en Ciencias Sociales ICSOUDP, Santiago-Chile 2004.
Cañas Kirby Enrique, *Proceso Político en Chile. 1973–1990*, Editorial Andrés Bello, Santiago-Chile 1997.
Consejo de Estado, *Anteproyecto de la Constitución Política del Consejo de Estado*, 1980
Constitución Política de Chile de 1980
Garretón Manuel Antonio, *La democracia entre dos épocas: América Latina en 1990*, "Revista Foro Internacional", México 1990, vol. XXII, núm 1.
Garretón Manuel Antonio, *Hacia una nueva era política. Estudio sobre las democratizaciones*, Fondo de Cultura Económica, Santiago-Chile 1995.
Gamboa Ricardo, *El Establecimiento del Sistema Binominal*, en: Huneeus Carlos (comp.), *La reforma al sistema binominal en Chile. Una contribución al debate*, Fundación Konrad Adenauer, Santiago-Chile 2006.
Gutiérrez Bermejo Hernán, *Análisis comparativo del sistema de partidos y las elecciones generales en Chile 1989*, "Estudios Internacionales", Santiago-Chile 1991, núm 93, Enero-Marzo.
Huneeus Carlos (comp.), *La reforma al sistema binominal en Chile. Una contribución al debate*, Fundación Konrad Adenauer, Santiago-Chile 2006.
Huneeus Carlos, *La necesidad de la reforma electoral*, en: Huneeus Carlos (comp.), *La reforma al sistema binominal en Chile. Una contribución al debate*, Fundación Konrad Adenauer, Santiago-Chile 2006.
Nohlen Dieter, *Sistemas electorales y partidos políticos*, Fondo de Cultura Económica, México 1998.